

## 〔研究ノート〕

# 姫路市議会ほかで請願審査はどのようになされているか

—— 兵庫県下五市の会議録を使って ——

高 橋 克 紀

### 目次

1. はじめに
  - 1.1. 目的
  - 1.2. 調査対象
  - 1.3. 請願の基礎知識
  - 1.4. 先行研究
  - 1.5. 会議録の引用表示
2. 姫路市議会における請願審査
  - 2.1. 概観
  - 2.2. 本会議の事例
  - 2.3. 委員会の審査
  - 2.4. 小括
3. 他の市議会
  - 3.1. 参照先
  - 3.2. 神戸市議会より
  - 3.3. 明石市議会より
  - 3.4. 西宮市議会より
  - 3.5. 尼崎市議会より
  - 3.6. 近畿の他府県政令市では
4. 考察
5. おわりに

## 1. は じ め に

### 1.1. 目的

地方議会への請願は身近な政治参加の一手段である、と政治学では教える。筆者も授業で「みなさん、何でも請願できるのですよ」などと話すが、そう言われて素直に学生が想像するほどの魅力を請願制度は持っていない<sup>1)</sup>。次に挙げるような批判もよく聞かれる。①請願は時代遅れな制度である、②議会は請願を軽く扱っている、③請願のほとんどは一部の政党関係者が出している、といったことである。

しかも、それ以前に、地方議会は何のためにあるのかよくわからないところがある。議会と首長は制度的に権力を均衡させることが期待されているが、議会多数派は首長を応援し、また首長に支援されていることが多いし、逆に議会多数派と対立する首長のもとでは議会は概して「改革の抵抗勢力」として悪者扱いされ、実際、議員が大きな不祥事を起こしてもいる。そこで、地方議会は「改革」を進めており、議会は一般市民との接点を広げようとしてきた。

請願もその一つの手段としてそれなりには注意を向けられている。①や③という状態で②を求めるのは矛盾している気もするが、今日の地方議会は昔よりも住民の身近な問題に答えるべきだとは思っており、請願も②のままでよいと思われるわけではない。

筆者は請願の実態を理想論から非難するようなことはしたくないので、地元の市議会では請願がどのように扱われているのかを学生に示したいと思う。しかし、地方議会の請願に関する研究文献は非常に少なく、「どのように話し合っているのか」という具体的な調査は見あたらない。政治学の導入レベル教育に役立つ資料もないようなので、本稿でいくらかその役に立ちうるものを提供したい。

---

1) 筆者も、今日ではたいした意味がないが、政治参加の制度を考えるうえで基本であること、請願から実現した人もおり無意味ではないといったことを話している。政治参加というと投票にばかり関心が向けられるのを補正したいと思って言及したが(拙著2018)、地方議会の請願例を扱ったことはなかった。

## 1.2. 調査対象

そうした教材的な意図をこめて本稿は本学の地元たる姫路市議会を調べていくのだが、姫路市議会がホームページで公開している資料は期待していたよりも少なかったので、他市議会の公開情報とあわせて検討していく。対象とする請願審査の事例は、ホームページの会議録検索で閲覧可能なもののうち、本稿執筆中の2018年8月25日時点で直近のものを選ぶ。会議録は、姫路市については本会議と委員会、他市では委員会のみとする。本会議の様子はどの議会でもあまり変わらないからである。

議事進行の手続きはわかりづらいので、長々と会議録を引用していく（お許しいただきたい）。紙幅と時間の制約から、姫路について三例、兵庫県内の他市では一例か二例として、都合九つの審査事例をとりあげる。

兵庫県内には、大都市特例が適用される「政令指定都市（政令市）」の神戸市と、四つの「中核市」があり、本稿の対象はこの5市とする。政令市は人口約100万人以上、中核市は30万人以上の大きな市を想像してもらえばよいが、両者には地方自治法で県の事務権限が部分的に移譲されている<sup>2)</sup>。そこで、本稿は2節で姫路市を、3節で神戸市、神戸市、明石市、西宮市、尼崎市を取り上げる。

神戸だけが「政令市」で、ほかは姫路も含めて「中核市」なので、近畿地方の他府県の政令市（大阪市、堺市、京都市）についても3節の後ろのほうで言及する。なお、順序は神戸市のほかは地理的に姫路に近い順で並べる。神戸市を例外とした理由は3節で示す。

## 1.3. 請願の基礎知識

ここで、請願の基本的な事柄を確認しておきたい。請願とは公的機関に対する要望や意見のことで、これは外国人を含めて誰でも可能である。請願権は憲法

---

2) 近年ではそれぞれ70万人、20万人と引き下げられているが（細かい条件は省略）、もともとは国が指定する大都市の特例（地方自治法の第12章）である。北村（2013）によると、政令市には県の持つ7～8割の権限が、中核市にはそのまた7割ほどが移譲される。

なお、明石市は2018年4月から中核市に移行したばかりなので、本稿で取り上げる2018年3月の事例は厳密に言うともだ中核市ではないときの審査となる。しかし除外するほうが不自然であろう。

16条で保障されており、それを具体化する法律として請願法があるが、国会に対する請願は国会法で、地方議会に対する請願は地方自治法で別に規定されている。本稿は市議会を扱うので地方自治法を確認しよう。

といっても法律が定めているのは、議員の紹介をもらって文書で提出しなくてはいけない、という形式面だけであり（地自法124条）、内容に制限はない。議員の紹介をもらわない（もらえない）場合は同じ内容の文書でも「陳情」として扱われる。姫路市議会のホームページでその案内を見てみよう。

請願とは、市政に対する要望や意見を議会に提出するものです。提出するときには、紹介議員が必要で、議員の紹介がない場合は請願としては受理できません。

請願は、議会事務局でいつでも受け付けており、年4回の定例会（2月、6月、9月、11月）で審議しています。

また、所管の委員会に付託し、審査後、本会議で議決します。陳情については、本会議に報告し、所管の委員会に送付しています。

詳しいことは自治体ごとに違いがあるが、請願も陳情も市議会が定める簡単な書式に従って作成して議会事務局に提出すればよい（郵送も可）。請願や陳情をする人は、議会の許可を得たうえで、内容を議会に行って直接に説明することもできる（趣旨説明<sup>3)</sup>）。その際、議員から質問されることもあるが、議員に質問することはできない。

請願は議会事務局が受け付けてくれるが、正式には議長が「受理」し、次に開かれる市議会の本会議で「審査」される。実質的な審査は議会の常任委員会で行うので、まず本会議で議長が（内容を判断して）所管の委員会に請願の審査を「付託」する。

委員会はこれをうけて「付託請願審査」を行い、その請願に議会として賛同するものを「採択すべきもの」、そうでないものを「不採択とすべきもの」と多数

---

3) 請願者の趣旨説明は地自法115条の2（普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。）に基づいて行われている。

これに加えて、議会基本条例において、姫路市（13条3項）、明石市（5条2項）、堺市（21条2項）が請願者の発言機会を設ける旨を規定している（後掲の表4を参照されたい）。

決で決定する。次に本会議でこの結果が報告され、討論・採決して「採択・不採択」<sup>4)</sup>を決定する。

請願の審査は、市長が提案する予算案や条例案など多くの「議案」<sup>5)</sup>を審議し決定してから行われることが多い。つまり、会議録を見るとたくさんの「議案」が並んでおり、最後のほうに請願と陳情が出てくる。

議会は請願に賛同するかどうかを話し合って決める。制度としては、議会が請願に賛同するという公式の意思表示をすることに意味があるので、議長が形式に合った請願を「受理」しなくてはならない（つまり議会で審議しなくてはならない）<sup>6)</sup>。

議会は採択した請願のうち、行政機関で対応したほうがよいものを所管する当該行政機関に送付する。たいてい、議会は採択して行政機関に送るので、その後の対応が進んでいるのかどうか、「その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる」（地自法 125 条）が、それ以上を議会や政府に義務づけるものではない。

しかし、議会が賛同したのなら、市長任せにするのではなく、議会も何かするべきではないのか、という声が今日では強まっており、議会改革論議においても、あまり目立たないが、論点の一つとなっている。

ところで「陳情」については本稿では立ち入らない。請願審査の事例で一緒に紹介できるものが一つあるが、それ以上は言及しない。陳情は実質的には請願と同じようなもので、実は違いがよくわからない。法律は陳情を処理するための具体的なことを何も定めておらず、陳情は法的保護が請願より弱いと考えられている<sup>7)</sup>。実務的な取り扱いには請願に倣っているが、議会によって異なっている（姫路

4) このほかに、一部採択、一部不採択、趣旨採択といった決定をする議会もある。いずれにせよ付託された委員会がそう報告すると各市議会の会議規則で定めている。

5) 議会用語だが、「議案」は市長や議員が提出して議決するものを指し、請願の審査とは区別される。議決には、予算案や条例案などの「可決（否決）」、決算の「認定（不認定）」、専決処分の「承認（不承認）」、人事案件の「同意（不同意）」がある。

6) 地方自治法には請願を審査しなければならないとも書いていないので、「受理」の意味が重要になる。中島（1992）によると、「請願の受理とは、議会が請願の内容を審議するものとして受けることをいい」（p.170）、単に受領するという意味ではない。ちなみに国会法では「請願は、各議院において委員会の審査を経た後これを議決する。」（80 条）とはっきりしている。

7) 実務的には、陳情は「審理、判定等の義務を負わないとしても、ある事項について希

市は上に引用したように陳情を所管の委員会どまりとしている)。よって本稿では請願に集中することにしたい。

#### 1.4. 先行研究

地方議会の請願を詳しく論じた文献には次の三つがある。第一は、法制度から実態まで最も詳しく論じた中島正郎（1992）の実務的で中身の濃い“ガイドブック”である。第二は地方議会の政治学的意義を重視した辻陽（2006）による、1999年までの量的分析である。第三は、衆議院法制局に長く勤務した吉田利宏（2016）による地方議会改革論で、これは議会改革論としては珍しく理想論先行ではなく実務的で手堅い法解釈に基づいており、現行法でもいろいろな改善が可能であることを多く気づかせてくれる。

##### （1）中島（1992）

本稿でも既に中島の『新訂 請願・陳情ガイドブック』を注で引用しているのだが、同書には請願・陳情の手続きや実務で問題になる制度の曖昧な点（憲法解釈を含む）が多く論じられている。議事進行の手順はもちろん、地方議会の請願の事例についても、請願文書表（請願書を要約して議員に配布するもの）や審査結果を加えたものなどがいくつも挙げられている。請願・陳情とも制度と実際の気になる論点はほとんど検討されており、今日でも大変参考になる。ただ、昭和62年から平成3年といった時期なので、今日とは文脈や一般的な処理の仕方が異なっているところもある。

ところで、今日でも論じられることの少ない付託審査の議事進行は、平成のはじめ頃までは、おおまかに言うと、請願に対する担当行政部門の見解（理事者の意見表明）、それへの質疑、討論（委員の意見・態度の表明）、採決という順番であった。これは各議会の会議規則によるが、多くの議会で会議規則はあまり変わっていないから、本稿もこの流れを下敷きにして事例を見ていくことにしよう。

---

ㄨ 望を述べ得る行為を憲法上の請願の概念と考え」られている（中島1992：439）との解説が今日でも説得的である。

## (2) 辻 (2006)

辻論文は、政治学として地方議会の請願に着目し、1990 年代までの関西の府県議会を対象に分析している。辻は同論文に先立って、首長と議会、全国と地方の対立軸を二本の論文で扱い、続いて議会と住民の関係を捉えるべくどのような請願が採択されやすいかを探っている。それによると、紹介議員が所属する党派の議席割合と採択結果は相関しており、要するに議会で多数派を占める党派の議員が紹介した請願が通りやすい。

たとえば大阪府議会の場合、70 年代（黒田知事）では一件の請願につき紹介議員数が多く、政党・会派の連合も多様であったが（p.247）、1995 年～1999 年には共産党単独の紹介が 9 割弱（97 件）を占め、採択されたのは 4 件だけであった（p.253）。

95 年～99 年は二府四県で比較されている。兵庫県議会の当時の議席は自民党が過半数の 49 議席を、中道右派の「ひょうご・県民連合」が 14、公明 13、共産 7、そのほか二党で 7 という配分であったが、4 年間の請願が全部で 197 件で、左派政党（共産党と新社会党・県民クラブ）が紹介した請願 136 件のうち採択されたのは 7 件だったという（p.253）。

こうした傾向は滋賀県と京都府ではさらに鮮明で、滋賀県は自民党の 26 議席（過半数）に対して共産党は 2 議席しかなく、請願 52 件が共産党単独の紹介であり（全部で 78 件）、そのすべてが不採択となった。対して自民党は 5 件中 3 件で採択、四会派以上の紹介による 8 件はすべて採択、という結果である（p.251）。京都府では自民が 29 議席で過半数に届かず、共産は野党最大で 13 議席を確保したが、共産党議員紹介の請願は全滅し、知事与党すべての紹介による請願は 9 割が採択される（p.252）、と激しく対立していた。<sup>8)</sup>

住民からのインプットと議会のアウトプットの関係を見るために請願を用いるという辻の前提は説得的ではないが、<sup>9)</sup> 以上は常識的な連想を実証的に裏付けてくれている。こうして改めて数字を見ると、請願件数では共産党があまりに多く与

8) これは辻の表現ではない。正確には、不採択のほか、取り下げと審議未了を含む。

9) というのは、インプットは見えないからである。法律に基づく請願・陳情とは別に、我々は政治家や政党に要求したり嘆願したりしており、議員提出に至ったインプットのほうがはるかに多いと思われる。

党系があまりに少ないこと、90年代以後の地方議会で共産党の孤立傾向があることが印象的である。

### (3) 吉田 (2016)

衆議院法制局で国会議員の立法作業に従事した吉田は、主に行政法学（政策法務）の立場から各地の地方議会改革に携わり、法律論とはいえおおよそ堅苦しさのない文体で要点を簡明に論じている。

議会改革の同書において請願はそのうちの一つで6頁に過ぎないのだが、住民には大きなエネルギーを要する請願を「議会は最小限のエネルギーで処理してきました」と批判し、たとえば引き続き審査する（継続審査）と言ってもそれは「聞こえがよい」だけで「十分な審査もせずに先送りすりことにすぎません」と簡潔に実態を指摘している（p.17）。

改革の内容や方向性は従前から論じられてきたこととよく重なるが、吉田は法学の豊かな素養を背景に理想論や精神論に流れず現実的な改善をエッセイ口調で次々に繰り出していく。議会はむしろ請願を採択したあとにどうするか、請願内容によっては条例制定につないでいくといった努力を求めている。

## 1.5. 会議録の引用表示

本稿は会議録をできるだけ引用していくが、会議録の書かれた方は議会によって少しずつ異なる。本稿では会議録を次のようなかたちで引用する（5項目）。

- ① 本稿の目的からみて支障のない範囲で一部を省略して引用する。その部分には「〔 略 〕」と記す。
- ② 人名にはアルファベットの識別記号で表すが、議長・委員長や行政の「理事者」（担当局長など）は職名のみとし、その人名は削除する。
- ③ 番号や○や△などの印は原文どおりとする。
- ④ 数字は半角文字に置き換える。
- ⑤ 市によっては読点がコンマになっていたが「、」に揃える。

なお、本会議は発言内容をすべて書いているが（全文記録、全文筆記）、委員会では要点記録（要点筆記）とする市も多いので、市議会によって外見が大きく異なる。要点記録では発言者が誰だかわからない市もあり、たとえば姫路市議会では書いていない。



以上で準備はできた。姫路市議会の事例を 2 節で、それ以外については 3 節で検討していく。

2. 姫路市議会における請願審査

2.1. 概観

姫路市議会はホームページで議題や会議録を公表しており、市民から受けた請願についても、件名と結果（採択・不採択）を一通り表にして掲載している（請願一覧表）。表 1 がそれである。ただし、どの議員が紹介したか、どの会派（政党）が賛同したのかは書かれていない。

「請願第〇号」という番号は、現在の市議会議員の任期が始まってから受理された順につけられている。請願の件数は年によって異なるが、それほど多くはない。表 1 には空白の欄があるが、それはまだ審査中（継続審査）であることを表している。結果の欄の審議未了とは、時間切れになったか、敢えて結論を出さないことに決めたかであることを示している。採択されなかったのだから、事実上は不採択と同じことになる。

表 1 姫路市議会の請願一覧表

請願 番号	提出時期	件名	付託 委員会	審査 結果	議決年月
1	平成 27 年 第 2 回定例会	義務教育費国庫負担制度の堅持、および負担率「二分の一」への復元と、三〇人以下学級の実現を求めることについて	文教	採択	平成 27 年 6 月 25 日
2	平成 27 年 第 2 回定例会	憲法違反の「安保関連法案」の廃案を求める意見書について	総務	不採択	平成 27 年 6 月 25 日
3	平成 27 年 第 3 回定例会	神戸地方裁判所姫路支部における労働審判の開設を求める意見書の提出について	総務	採択	平成 27 年 10 月 7 日
4	平成 27 年 第 3 回定例会	安保関連法案の慎重審議を国に求めることについて	総務	審議 未了	平成 27 年 10 月 7 日
5	平成 27 年 第 4 回定例会	姫路市の保育・子育て施策の充実を求めることについて	子育て 支援対策	審議 未了	平成 28 年 6 月 23 日

10) 議会には期限がある。先に引用したホームページの紹介文のとおり、姫路市議会には四つの「会期」があり、一つの会期でその最終日までに本会議で決定されなかった請願は廃案となり、全く同じものを次の会期に出すことはできない（他の議案も同様）。これを避ける手続きが先述の継続審査（閉会期間中審査）である。

表1 姫路市議会の請願一覧表（続き）

請願 番号	提出時期	件名	付託 委員会	審査 結果	議決年月
6	平成27年 第4回定例会	所得税法第56条の廃止を求める意見書の提出について	総務	不採択	平成27年 12月18日
7	平成27年 第4回定例会	子どもたちの豊かな教育環境をつくるための教職員定数改善を求めることについて	文教	採択	平成27年 12月18日
8	平成27年 第4回定例会	御着駅南側に乗降口を設けることについて	建設	審議 未了	平成28年 6月23日
9	平成28年 第1回定例会	法曹人口政策の早期見直し及び司法修習生への経済的支援の実施を求める意見書の提出について	総務	採択	平成28年 3月25日
10	平成28年 第1回定例会	旧「姫路職業訓練センター」の貸館としての利用を求めることについて	厚生	不採択	平成28年 3月25日
11	平成28年 第1回定例会	基本的人権の尊重されるまちづくりの推進を求める決議について	厚生	採択	平成28年 3月25日
12	平成28年 第2回定例会	義務教育費国庫負担制度の堅持、および負担率「二分の一」への復元と、三〇人以下学級の実現を求めることについて	文教	採択	平成28年 6月23日
13	平成28年 第3回定例会	介護保険制度における要介護軽度者への給付の継続を求める意見書の提出について	厚生	採択	平成28年 10月5日
14	平成28年 第4回定例会	平和安全保障関連法廃止、立憲主義の堅持に関する意見書の提出について	総務	不採択	平成28年 12月19日
15	平成29年 第1回定例会	「共謀罪（テロ等組織犯罪準備罪）」法案の国会提出に反対する意見書の提出について	総務	不採択	平成29年 3月27日
16	平成29年 第1回定例会	最低賃金の改善と中小企業支援の拡充を求める意見書の提出について	経済	不採択	平成29年 6月22日
17	平成29年 第2回定例会	義務教育費国庫負担制度の堅持、および負担率「二分の一」への復元と、三〇人以下学級の実現を求めることについて	文教	採択	平成29年 6月22日
18	平成29年 第2回定例会	子どもの医療費助成の所得制限撤廃を求めることについて	厚生		
19	平成29年 第2回定例会	公契約条例の制定による適正賃金・労働条件の確保と地域経済の振興を求めることについて	総務	審議 未了	平成30年 6月26日
20	平成29年 第3回定例会	認定こども園・保育所認可に関する再発防止策の厳格な運用について	文教・ 子育て	採択	平成29年 10月4日
21	平成29年 第3回定例会	わんずまざー保育園に係る諸問題について、原因究明と再発防止を求めることについて	文教・ 子育て	採択	平成29年 10月4日
22	平成29年 第3回定例会	就学援助の入学準備金の3月支給を求めることについて	文教・ 子育て	採択	平成29年 12月18日
23	平成29年 第4回定例会	「日本政府に核兵器禁止条約に賛同し、調印するよう求める」意見書の提出について	総務	不採択	平成29年 12月18日
24	平成29年 第4回定例会	犬猫殺処分ゼロへの取り組みについて	厚生	採択	平成29年 12月18日
25	平成30年 第1回定例会	自然破壊を伴う山野の大規模開発に慎重な判断を求めること（太陽光発電施設）について	建設	採択	平成30年 3月27日
26	平成30年 第2回定例会	治安維持法犠牲者国家賠償法（仮称）の制定を求める意見書の提出について	総務	不採択	平成30年 6月26日

表 1 姫路市議会の請願一覧表（続き）

請願 番号	提出時期	件名	付託 委員会	審査 結果	議決年月
27	平成 30 年 第 2 回定例会	義務教育費国庫負担制度の堅持、および負担率「二分の一」への復元と、三〇人以下学級の実現を求めることについて	文教・子育て	採択	平成 30 年 6 月 26 日
28	平成 30 年 第 2 回定例会	地方消費者行政に対する財政支援（交付金等）の継続・拡充について	厚生	採択	平成 30 年 6 月 26 日

出典：姫路市議会ホームページ（2018 年 8 月 25 日時点）、空欄は継続審議中。

なお、太字は本稿で言及あるもの。

本会議で議長から付託された請願は、それぞれの常任委員会では他の多くの議案（予算や条例改正など）とともに（正確にはその後で）審査される。複数の請願や陳情とまとめて一つの議題とすることも多い。議題の多い会議は長くなり、中断して翌日に再開することもあるが、多くは午前か午後の 2、3 時間程度で終わる。議題が少なければずっと短いこともある。

## 2.2. 本会議の事例

請願審査は、本会議で委員会に付託→委員会の審査→その報告→本会議で決定、という流れが普通だが、姫路では委員会の会議録が詳しくないこともあり、本稿では順番をひっくり返し、結論を出す本会議を委員会の先に見ておくことにしたい。

対象は、先述の条件によって、2018（平成 30）年 3 月定例会までに決定されたうちで直近のものとなる。具体的には、一件を審査した採択した例、複数を採択した例、不採択とされた例、という順でみていく。

### 【例 1】 採択（本会議、2018（平成 30）年 3 月 27 日、請願第 25 号）

この例は 2018 年 3 月 7 日の本会議で議長から付託されたもので、議事進行としては最もシンプルなパターンである。請願の内容は会議録や他の公開資料でもタイトルしかわからないので、実質的な内容は後で新聞報道から補足する。

#### ○議長

次に日程第 6、委員会審査の終了しました請願第 25 号を議題とします。

所管の建設委員会の委員長から、お手元に配付のとおり審査結果の報告書が提出されております。

お諮りします。

本件に対する委員長の口頭報告は省略したいと思います。

これにご異議ございませんか。

(「異議なし」の声あり)

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、そのように決しました。

これより委員長報告に対する質疑に入ります。

ご発言はございませんか。

(「なし」の声あり)

○議長

ご発言がありませんので、質疑を終了します。

これより討論に入ります。

発言の通告がありませんので、討論を終了します。

これより採決に入ります。

請願第 25 号、自然破壊を伴う山野の大規模開発に慎重な判断を求めること（太陽光発電施設）についてを採決します。

本件は、委員長報告のとおり採択することにご異議ございませんか。

(「異議なし」の声あり)

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、本件は採択することに決しました。

初めて会議録を見た人なら、議長が同じことを何度も繰り返し、何の意見も出ずに採択が決まってしまった、と驚くかもしれない。本会議は決定の場であり、実質的な審議はたいてい委員会で行われる。本来の委員会は専門的で予備的な審査を担うのだが、実態はそうではなくなっている。議員の数（定数）も議案も増え、内容も専門的になってくると、全員が集まって議論するという想定は現実的でなくなってくるからである。

例 1 の審査は議論もなく進んでいるが、本会議にはたくさんの議題があるので、争いのない案件はさっさと進めて時間を節約する。「討論」に入る部分では、事前に「発言の通告」がなかったのですぐに「討論を終了し」（本会議では事前に内容を通告しておかないと発言できない）、すぐに採決に入っている。奇妙に思われるかもしれないがこれは議会のルール通りである。「討論」とは、日常語の意味とは違って、採決の前に賛成・反対の意見を主張することを言う。最後に、多数決

もせずに「異議なし」で採択しているが、これは反対意見がないことをわかっているからである。<sup>11)</sup>

例 1 の議事進行は効率的で良いのだが、それゆえ会議の傍聴者や会議録閲覧者には内容がさっぱりわからない。請願の中身はその件名で想像できないことはないが、この例では、太陽光発電施設が最後に書き加えられているのがさらによくわからない（ソーラーパネル設置に反対なのだろうということはわかるが）。それに、我々には、委員会がどう判断したのかも、採決直前に議長が「委員長報告のとおり採択」と発言するまでわからない。もっとも、議員には資料が配布されているから問題はないのだが。

この案件の内容は、神戸新聞の井沢泰斗氏署名記事（2018 年 3 月 15 日）がわかりやすい。東京の事業者が砥堀地区の山林を造成して発電用のソーラーパネルを大規模に設置しようとしており、地元の砥堀地区連合自治会長はこれに伴う土砂災害の拡大を強く懸念して、姫路市議会に請願を出したのである。<sup>12)</sup>記事の前日（14 日）には「市議会の建設委員会で陳述に立った」ことも記されている。事業者は兵庫県（姫路土木事務所）に開発を申請しており、取材に応じた県の「担当者は「地元反対もある事案なので、慎重に対応したい」と話した」という。また、後の 6 月、同自治会長は県民局に陳情書を提出し、県民局長がこれを受け取っている。その様子も神戸新聞（2018 年 6 月 19 日）が写真入りで報じている。

## 【例 2】 採択（本会議、2017（平成 29）年 10 月 4 日、請願第 20 号、第 21 号）

これは保育に関する二件の請願を一つの議題として審査している。議題として

- 
- 11) 会議の進行（発言や質疑の順序なども含めて）は「議会運営委員会」で調整する。議会は議案等の内容次第で中身が大きく変わるし、議事の進め方は結論に影響するので、各党派で事前に調整を図る必要が生じた。地方議会においてこの委員会（いわゆる「議運」）はかつては非公式な存在だったが、1991 年に、常任委員会でも特別委員会でもない新たな委員会として地自法に定められ、条例によっておくことができる（109 条）。
- 12) しかもそこは 1990 年から計画された「播磨空港」予定地でもあり、当時も反対運動が起こっている。井沢氏の記事にも書かれているが、播磨空港計画は広峰山を削って谷を埋め 2000 m 滑走路をつけるというもので、2002 年に県知事が断念した。ちなみに神戸空港は滑走路 2500 m で、空港島の埋立工事は 1999 年に始まった。

広峰山の向こうに空港とは、筆者には今でも想像がつかないのだが、『広報ひめじ』1990 年 7 月号に具体的なイメージ図や計画が掲載されている（737 号、pp.6-7）。

はまとめているが、討論・採決は別々に行われている。

○議長

次に日程第3、委員会審査の終了しました請願第20号及び請願第21号をまとめて議題とします。

所管の文教・子育て委員会の委員長から、お手元に配付のとおり、審査結果の報告書が提出されております。

お諮りします。

本件に対する委員長の口頭報告は省略したいと思います。

これにご異議ございませんか。

(「異議なし」の声あり)

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、そのように決しました。

これより委員長報告に対する質疑に入ります。

ご発言はございませんか。

(「なし」の声あり)

○議長

ご発言がありませんので、質疑を終了します。

これより討論に入ります。

発言の通告がありませんので、討論を終了します。

これより採決に入ります。

まず請願第21号、わんずまぎー保育園に係る諸問題について、原因究明と再発防止を求めることについてを採決します。

本件は、委員長報告のとおり採択することにご異議ございませんか。

(「異議なし」の声あり)

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、本件は採択することに決しました。

次に請願第20号、認定こども園・保育所認可に関する再発防止策の厳格な運用についてを採決します。

本件は、採択することに賛成の皆さんの起立を求めます。

(起立)

○議長

起立多数であります。

よって、本件は採択することに決しました。

21 号が先に「異議なし」で採択され、20 号が「起立多数」で採決されている。後者には賛同しなかった議員も少しはいたのであろう。討論がないので、さほど強い反対でもなかったのであろうが、読者（閲覧者）にとってはいささか残念である。

この二件は、給食をはんのわずかししか与えていなかったことで全国的に有名になった保育園（正確には「認定こども園」<sup>13)</sup>）の事件である。その「わんずまぎー保育園」は保育士を水増しし園児を過剰に受入れるなどの不正を行って補助金を詐取し、さらに園児の給食費を恒常的に「節約」していた、という驚きの事件であった。

「わんずまぎー保育園」は無認可保育所としてスタートし、2015 年に「地方裁量型認定こども園」に認定されたが（この認定は市ではなく県が行う）、2017 年 2 月が行った聞き取り調査で不審点が浮び、2 月 23 日と 3 月 13 日に県と市がともに行った立入検査（特別監査）で明らかになった。しかし、同年 4 月 6 日、市が「施設監査」を二年間怠っていたことも明らかになった。姫路市が原則年一回以上の定期検査を行うべきであったのに、「他の福祉施設の監査」で人手が足りなかったという（神戸新聞 2017 年 4 月 7 日<sup>14)</sup>）。

市長は同年 4 月 5 日の記者会見で、記者からの質問を受けて、「姫路市子ども・子育て会議 認可・確認文科会」で再発防止のために有識者の意見を聴き、「できたら上半期を目標に」対策を検討すると述べている<sup>15)</sup>。この審議会は 8 月末に再発防止策を市長に答申した<sup>16)</sup>。

13) これは「教育・保育を一体的に行う施設で、いわば幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持っている施設」である。制度の眼目は幼稚園と保育所の両方を一つの施設が提供するものだが、片方が他方の機能も受け入れるもの、いずれの認可もなかったもの、がある（出典は内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/gaiyou.html>）。

14) これに関連して二点補足しておく。第一に、姫路市は 2015 年、定期監査で社会福祉法人「夢工房」（芦屋市）が運営していた「姫路保育園」の補助金不正受給を見つけ、翌 2016 年に 3700 万円を返還させ、詐欺で告訴する方針を決めている（朝日新聞 2017 年 9 月 25 日）。第二に、池本（2016）によると、保育所は対象数も多く、認可保育所の「実地監査」の頻度は大阪府でほぼ 4 年に 1 回、神奈川県で 2 年に 1 回だという（p. 100）。

15) 姫路市役所ホームページ「市長の会見（平成 29 年 4 月 5 日市長記者会見内容）」による。

16) 「姫路市子ども・子育て会議 第 1 回（平成 29 年 8 月 28 日）開催分」の会議資料「資料 6」に答申案が書かれているが割愛する。市ホームページ、同会議の「平成 29 年

請願第 20 号はこの後に提出されている。産経新聞 WEST によると、次男を通園させていたという 40 歳の母親が「再発防止を図る新たな調査機関の設置を求める請願書を市議会に提出した」(2017 年 9 月 6 日) のだとい<sup>17)</sup>う。

**【例 3】 不採択** (本会議, 2017 年 12 月 18 日, 請願第 23 号)

次に不採択の直近事例を見てみよう。三つの請願を一括して議題とし、二件は採択されたが、請願第 23 号だけが不採択となっている。

△日程第 4

請願第 22 号から請願第 24 号

○議長

次に日程第 4、委員会審査の終了しました請願第 22 号から請願第 24 号までをまとめて議題とします。

所管の常任委員会の委員長からお手元に配付のとおり、審査結果の報告書が提出されております。

お諮りします。

本件に対する委員長の口頭報告は省略したいと思います。

これにご異議ございませんか。

(「異議なし」の声あり)

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、そのように決しました。

これより委員長報告に対する質疑に入ります。

ご発言はございませんか。

(「なし」の声あり)

○議長

ご発言がありませんので、質疑を終了します。

これより討論に入ります。

発言の通告に基づき指名します。

11 番 N 議員。

◆ N 議員

日本共産党議員団を代表して、請願第 23 号、「日本政府に核兵器禁止条約に賛同し、

---

ㄨ 度開催 会議資料等」より閲覧可能。

17) 出典は同紙 web サイト (<https://www.sankei.com/west/news/170906/wst1709060027-n1.html>)。



調印するよう求める」意見書の提出について、その願意に賛成し、討論を行います。

本請願は、ことし 7 月の国連会議において 122 カ国の賛成で採択された核兵器禁止条約へ政府の署名を求める意見書提出を求めるものです。

[ 略 ]

姫路市議会は 1984 年 12 月 25 日に「姫路市は、平和憲法の精神にのっとり、核兵器をつくらず、持たず、持ち込ませずの非核三原則を将来とも遵守し、あらゆる国のあらゆる核兵器の廃絶を全世界に強く訴え、核兵器の全面廃絶と軍縮を推進し、もって世界の恒久平和達成を目指す。」とした「非核平和都市」の宣言を行うよう決議しました。この非核平和都市宣言の精神にのっとり、ぜひこの意見書提出の請願の採択を求めるものです。

以上、議員の皆さんの本請願へのご賛同をお願いして、討論を終わります。

○議長

以上でご発言が終わりましたので、討論を終了します。

これより採決に入ります。

まず請願第 22 号、就学援助の入学準備金の 3 月支給を求めることについて、及び請願第 24 号、犬猫殺処分ゼロへの取り組みについてをまとめて採決します。

本件は、委員長報告のとおり採択することにご異議ございませんか。

（「異議なし」の声あり）

○議長

ご異議なしと認めます。

よって、本件は採択することに決しました。

次に請願第 23 号、「日本政府に核兵器禁止条約に賛同し、調印するよう求める」意見書の提出についてを採決します。

本件に対する委員長報告は不採択であります。

お諮りします。

本件は、採択することに賛成の皆さんの起立を求めます。

（起 立）

○議長

起立少数であります。

よって、本件は不採択と決しました。

請願第 22 号と 24 号はさっと採択された。23 号は不採択だが委員長報告どおり（委員会が不採択とすべきと決定）である。例 3 の「討論」は第 23 号についてのみなされ、これが終わると、23 号ではなく 22 号と 24 号について「異議なし」採決がなされ、続いて 23 号が起立で採決された。

請願第 23 号の内容は明らかに地方レベルではなく外交・安全保障分野であり、

いわゆる保革の対立が激しく、紹介議員でもあり賛成の討論も行った共産党が長く重視してきた争点である。そこで、二つのことが気になるだろう。まず、これは市の役割なのか。次に、なぜ議員が出す議案でなく市民の請願なのか。

一つ目については、地方自治法で、地方議会は「当該地方公共団体の公益に関する事件につき、意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる。」(99条)と定めているから、審査するのは問題ない。この場合なら、この請願が姫路市の公益に関する事件かどうか争点となる。姫路市の問題ではないなら採択しなければよいのである。

二つ目について、この請願は全国的な市民運動の一環としてなされている。東京新聞(2018年1月22日)によると、この運動は非核化を求めてきた市民運動団体が、国に意見書を出すよう各地で地方議会に働きかけたもので、113の地方議会で条約への署名や批准を求める意見書が可決されている<sup>18)</sup>。また、しんぶん赤旗(2018年4月10日)によると意見書は被爆者団体など運動団体の「請願・陳情にもとづいて可決されたものが多<sup>19)</sup>い」。

こうした団体は特定の政党を支持しているのだが、もし議員が運動団体から「請願書の紹介議員になってほしい」と頼まれたら請願に協力して、議員提案にはしないだろう。それに、政党と支持団体のあいだでは、どちらが先に求めたのかはまず区別できない<sup>20)</sup>。とはいえ、議員提案するには議会定数の12分の1以上の者の賛成を必要とするから(地自法112条2項)、少数政党(会派)なら請願を紹介するほうが容易ではある。

### 2.3. 委員会の審査

ここからは、本会議にどう報告するかを決める委員会審査の会議録を見ていこ

---

18) この数は、国会に送られた意見書を共同通信が調べて集計したものである(<http://www.tokyo-np.co.jp/article/national/list/201801/CK2018012202000124.html>)。

19) 同記事によると、運動は「[ヒバクシャ国際署名]連絡会、原水協、9条の会、新日本婦人の会など」が担い、「日本共産党議員を含む超党派の議員が紹介議員になっているケースや全会一致の可決も目立」つ。なおこの時点で意見書可決は日本原水協の調べで239議会という([https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-04-10/2018041003\\_01\\_1.html](https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-04-10/2018041003_01_1.html))。

20) ただし、政治家が予め紹介議員となって支持者に請願を出させるのは本末転倒であり、昔から強く批判されている(が直らない)。そうした請願が増えれば議会が請願制度を軽くあしらうのも無理はない。

う。先の 3 例の順に会議録（委員会記録）を引用していく。

【例 1'】 請願 25 号（2018 年 3 月 14 日及び翌 15 日の建設委員会）。

これは巨大なソーラーパネル群を山の斜面に取りつけることを懸念した、地元住民団体からの請願である。

請願人の趣旨説明について 9 時 55 分

○委員長

請願第 25 号について、請願人から趣旨説明をしたいとの申出を受けている。許可してよいか。

◆各委員

異議なし。

請願人入場

請願第 25 号について、趣旨説明。

○委員長

この際、請願人に対して質問があればお受けしたい。

◆問

計画されている太陽光発電施設の発電能力は幾らなのか。

◎答

発電能力については、火力発電所 1 基分の約 27 万キロワットであると聞いている。

◆問

工事の強度等を信用しておらず、工事そのものに反対という趣旨でよいのか。

◎答

そのとおりである。

請願人退場

建設委員会開会

10 時 05 分

委員から珍しく請願人に質問があり、建設反対であることが明確にされている。

このあとで委員会が「開会」しているが、しかし会議録には請願 25 号のことが出てこない。この委員会はその日では終わらず中断し、翌日に再開されており、その 11 時 37 分からの「意見取りまとめ」のなかで次のように記されている。

(2) 付託請願審査について

・請願第 25 号については、賛成多数で採択すべきものと決定。

なんともあっさりしている。この会議録では、地元が反対する理由は「工事の強度等」が信用できないからである、というくらいしかわからない。そこで、ひとまず請願は横において、両日の委員会で太陽光発電や広峰山に関する質問がなにかないかと探してみたのだが、残念ながら何もなかった。

【例 2'】 請願第 20 号，第 21 号（2017 年 9 月 14 日 文教・子育て委員会）

次に「わんずまぎー」事件関連を見てみよう。

請願人の趣旨説明について 9 時 59 分

○委員長

請願第 22 号について、請願人から趣旨説明をしたいとの申し出を受けている。許可してよいか。

◆各委員

異議なし。

請願人入場

請願第 22 号について趣旨説明。

請願人退場

開会 10 時 05 分

[ 略 ]

意見取りまとめ 15 時 35 分

[ 略 ]

(2) 付託請願審査について

- ・請願第 20 号については、賛成多数で採択すべきものと決定。
- ・請願第 21 号については、全会一致で採択すべきものと決定。
- ・請願第 22 号については、全会一致で継続審査にすべきものと決定。

第 20 号，21 号については趣旨説明がなかった。

少しわかりづらいことになってしまったが，冒頭の請願者による趣旨説明は第 22 号（就学援助の入学準備金の 3 月支給の求めるもの）についてである。これも 5 分ほどで請願者は退場し（内容は書かれていない），審査までには 5 時間ほどあいだ

が空くことになる。しかし 22 号の内容については、請願審査が始まる前の、教育委員会所管の別の議案の質疑のなかで委員がこれを取り上げていた。趣旨説明からわずか 30 分強ほどのタイミングである。とはいえ、請願が直接に議題となるのはもっと後である。その発言のあと、ほかの議案で 1 時間半くらいかかって昼休みとなった。

再開後は、議題は保育園関連を所管する「健康福祉部」の案件が扱われ、行政の出席者も交代している。「わんずまごー」関連の、「認定こども園取消し事案に係る再発防止策の策定について」などについて行政から「報告事項説明」を行い、その後、委員と多くの質疑応を行っていた（全体で約 2 時間半）。これは請願 20 号、21 号と密接にかかわる内容であり、実質的には請願内容に関連する質疑が行われていたとみてよい。

請願についての「意見取りまとめ」はこの質疑の直後である。20 号、21 号がどう議論されたのかは上記の一行しか書かれていないので、単に採択、不採択といった表明がなされただけであったことが窺われる。

ところで今回は継続審議となった請願第 22 号は、12 月 7 日の文教・子育て委員会で「全会一致で採択すべきものと決定」され（これも一行だけの記載である）、その後、前掲例 2 の本会議で 23 号から 24 号までと一緒に議題とされ、23 号を除いて採択された。

### 【例 3】 請願第 23 号（2017 年 12 月 8 日 総務委員会）

核兵器禁止条約をめぐる請願である。会議録は、まず「請願人の趣旨説明について」から始まっている（9 時 56 分）。

#### ○委員長

請願第 23 号について、請願人の代理人から趣旨説明をしたいとの申出を受けている。許可してよいか。

#### ◆各委員

異議なし。

請願人の代理人入場

請願第 23 号について、趣旨説明。

請願人の代理人退場

このあと、10時04分、総務委員会が「開会」され、やはり会議録にはその後「請願」の文字がなかなか出てこない。終わりのほうで、次のように記載されている。

意見取りまとめ

15時10分

[ 略 ]

(2) 付託請願審査について

- ・ 請願第19号については、賛成多数で継続審査にすべきものと決定
- ・ 請願第23号については、賛成少数で不採択にすべきものと決定

請願第23号も、代理人からではあるが、趣旨説明が冒頭に行われ、約5時間後に討論・採決されたようである。内容については本会議の討論でわかるが、こちらでは何もわからなかった。なお、請願第19号は本稿では初出ものだが、この日の記録では何の説明も残っておらず、ただ継続審査となったことだけが記されている。<sup>21)</sup>

## 2.4. 小括

姫路市議会の委員会は「要点筆記」なので、かなりあっさりしたものに見える。一昔前ならホームページには本会議の会議録しか掲載されていなかったことを思うと大きな前進だが、本会議はもちろん、委員会の会議録を見ても請願内容がわからず、<sup>22)</sup> 賛否がどのような観点ないし理由によったのかもわからなかった。

筆者にとって意外だったことをここで三つ挙げておきたい。第一は、会議録はあるものの関連資料などは掲載されていなかったことである。請願書かその要約が見れるものと思っていたが、そうではなかった。

第二に、趣旨説明から採決までにかかなり時間が空いている。せっかく請願人から聴取しても、あいだに多くの議案を挟み、数時間も空いてしまう。それに、よ

---

21) 表1からわかるように、結果的に第19号（公契約条例制定を求めている）はその後審議未了になった（廃案）。公契約条例とは、政府発注の工事や委託や物品購入などの入札が値下げ競争になって品質低下や人件費の不当な切り下げ等にならないようにする取組みの一つで、2009年に野田市（千葉県）で初めて制定された。

22) そもそも委員会は予備的な存在で本会議で議論するつもりだったこと、委員会の会議録は議員用に作成されていたことから、一般への公開は考えられていなかった（大山2007）。

く見ると、委員会は趣旨説明のあとで「開会」している。趣旨説明は請願審査の議題から切り離されて会議前に置かれており、形式としては不自然に思われる。

第三に、委員同士の議論（自由討論）を見れるかもしれないと少々期待していたのだが、それもないようだった。本会議でそれをする余裕はないが、委員会では可能であるし、また議会基本条例によっても奨励されているはずである。

もっとも、請願書や趣旨説明の内容記録はそのまま公開すると個人情報保護に反するかもしれないし、特にネット公開では注意が必要である（これは自治体によって対応が分かれている）。そこで、請願内容の公開をめぐって姫路市議会事務局に問い合わせた。請願文書表等はネット公開しないで紙媒体でなら閲覧できるのか、同様に、会議録にもネット公開版と紙媒体版があるのか、という二点について、である。結論としてはどちらも「なし」で、前者を見るには情報公開請求の手続きが必要であるとわかった（公開される場合でも氏名・住所は黒塗りされる）。後者について、ネット公開しない詳しい会議録を別に作成することはなく、委員の発言が賛否の表明だけであれば会議録には省略し、「委員間で意見交換のようなやり取りがあった場合は各委員会担当者が判断して要点を筆記することもある<sup>23)</sup>」という。よって、会議録に何もないのは、これといった議論は何もなかった、ということを示している。

では、以上からわかる範囲で、委員会審査の流れをひとまず抜き出してみると、

- a. 委員の集合
- b. 趣旨説明
- c. 趣旨説明への質問
- d. 請願人（代理人）の退場
- e. 委員会の開会
- f. 議案（請願・陳情以外）
- g. 請願審査に入る
- h. 討論（採択・不採択などの意見表明）
- i. 挙手で採決

---

23) 姫路市議会事務局議事課 A 氏の御回答（email, 2018 年 8 月 24 日）による。

と表すことができる。中島（1992）が挙げていた基本形の手順と比べると、趣旨説明を会議の前に付け加え、e以降からは理事者の見解表明を抜いたかたちになっている。なお、この二点については別に問い合わせがあるので、後でもう一度触れる。

### 3. 他の市議会

#### 3.1. 参照先

姫路市と比較するには、規模・事務権限とも他の「中核市」を見るのがよいであろう（西から順に、明石市、西宮市、尼崎市）。ただ、姫路市は将来的に「政令市」に「昇格」したいと願っているから、神戸市とも比較しておく。

紙幅の都合もあり、ここからは委員会のみを取り上げていく。四市とも会議録を委員会までインターネットで公開し検索可能であるが、尼崎市以外は委員会の会議録も全文記録となっている。尼崎市では、議題ごとに要約が書かれ、それに続いて各委員の発言を記録した「会議報」を議会ホームページ公開している（会議録検索が可能）ので、4市とも委員会のやりとりは姫路市よりもわかりやすい。そして、あとからわかったことだが、趣旨説明から討論まで姫路市と同様にあいだに長い時間が空いているのは神戸市のみであった。そこで神戸市議会の審査事例を先に取り上げることにする。

また、神戸市を挙げる関係から、近畿の他の政令市三つ（大阪市、堺市、京都市）についても本節3項で若干の補足を行う。

#### 3.2. 神戸市議会より

神戸市議会は委員会の会議録も本会議と同様に記録し公開している。ホームページの会議録検索は2018（平成30）年6月定例会までカバーされていたので、直近の事例は請願第29号となる。これは姫路市議会の請願第23号とほぼ同じ内容であった。

#### 【例4】 神戸市議会 請願第29号（2018年6月19日 総務財政委員会）

この委員会は10時1分に開会され、委員長Bが請願第29号の紹介議員であるM議員（本委員会の所属ではない）による趣旨説明を認めるかどうか諮り、「異



議なし」で認められた。そこで M 委員が口頭陳述を始める。

6：○委員外議員（M）

○委員外議員（M） おはようございます。それでは、陳述させていただきます。

核兵器禁止条約の日本政府の署名と批准を求める意見書提出を求める請願の採択を求めて陳述いたします。

[ 略 ]

7：○委員長

○委員長 趣旨説明は終わりました。M 議員、御苦労さまでした。

なお、本請願につきましては、後ほど意見決定をいたしたいと思います。

それでは、これより順次、各局の審査を行います。

委員長が「後ほど意見決定を」と述べているとおり、請願審査までは時間が空く。発言の番号からも察しはつくであろう。

87：○委員長

○委員長 [ 略 ]

次に、請願第 29 号核兵器禁止条約の日本政府の署名と批准を要請する意見書提出を求める請願について、各会派の御意見をお伺いいたします。

自由民主党さん。

88：○委員（M）

○委員（M） 自由民主党です。請願第 29 号は、不採択です。

核兵器禁止、廃棄のゴールは同じであると思いますが、近隣諸国の核の脅威がある以上、同盟国の核の傘の意義を否定することはできないため、不採択といたします。

89：○委員長

○委員長 日本共産党さん。

90：○委員（H）

○委員（H） 請願第 29 号、採択を求めます。

2017 年 12 月の 10 日に、ノーベル平和賞の授賞式で [ 略 ] 今、世界は核兵器の廃絶に向け、画期的な第一歩を踏み出したわけです。さらには、北朝鮮が朝鮮半島の非核化を宣言し、アメリカ—— トランプ大統領とトップ会談するというように、北東アジアの情勢も大きく平和の方向に動いています。

我が会派は、この流れを支持し、逆流させることなく、対話の努力で進めるべきだと考えています。核兵器禁止条約は、核兵器の恐怖、核の傘を利用して他国を威嚇することも禁止しています。北東アジア全体の非核化に向け、唯一の被爆国の政府として、日本の果たす役割は非常に大きいと思います。

今、平和首長会議に参加する神戸市として、意見書提出を求めるこの請願の採択を求めます。

91：○委員長

○委員長 公明党さん。

92：○委員（Y）

○委員（Y） 大変重要なことであります。少し意見表明が長くなりますけど、お許しをいただきたいと思います。

この請願第 29 号〔 略 〕核兵器を世界からなくすということは、人類全ての願いであります。〔 略 〕

このような状況の中で、この核兵器禁止条約に賛成した国は全て核兵器の非保有国であり、この条約の締結国となることは核兵器保有国との間で溝を深めることになって、真に核兵器をなくすという目的に照らしたとき、現時点で締約国となることは、外交上得策であるというふうには考えられません。

こういった考え方から、私ども公明党としては、世界から核兵器を減らしなくしていくという戦いはしなければいけないというふうに思いますが、今、出されております核兵器禁止条約に直ちに締約国となるということにつきましては、今申し上げましたように、外交上、特に核兵器をなくしていく――核兵器保有国と非保有国との間の交渉なり取り組みを進めていく点では、締約国になるということは得策でないというふうに考え、本請願につきましては、不採択といたしたいと思います。

93：○委員長

○委員長 こうべ市民連合さん。

94：○委員（F）

○委員（F） こうべ市民連合議員団ですが、請願第 29 号についての意見表明をしたいと思います。

お話がありましたように、2017 年 7 月 7 日の国連会議での国連加盟国の約 3 分の 2 に当たる 122 カ国の賛成で採択されたと〔 略 〕。

この条約の中には、核保有そのものを否定するものではなく、核兵器の使用を二度と行わないためにつくられた条約とも言われ、また、核保有国に対する支援も禁止されていることなどがこの条約の中に書かれている、こういうふうに言われてます。

〔 略 〕

日本政府は、先ほどもお話がありましたが、例えば河野太郎外務大臣は、「被爆国として核兵器の非人道性を知る我が国は核廃絶に向け国際社会の取り組みを先導する責任がある」というふうに述べておられます。そんな中で、日本政府の見解は、核保有国と非保有国との間の溝を埋めるというから、この条約に反対の意思をとってきた、こういうふうに言われているわけです。

このような状況を見ますと、核兵器廃絶というのは人類の共通の認識で、どなたも否定するものではないと思います。私どもの会派も同じ立場ですが、国連会議での各国の対応を見ると、核保有国と安全保障関係国及び他の国とで、核兵器禁止条約への対応に

違いが出たというふうに見ることができます。

今後、世界が核廃絶に向けた共同で取り組むことができる枠組みが必要ではないかと、現時点、そんな判断をしております、採否を決することができないというふうに会派として思います。結果的には、会派としては結論を出せないということでございます。

95：○委員長

○委員長 日本維新の会さん。

96：○委員（K）

○委員（K） 日本維新の会です。請願第 29 号について意見表明いたします。

被爆国である日本は、二度と核兵器を使わない、使わせないことが大前提です。我々、日本維新の会に所属する議員で、誰ひとり戦争をしたいと思っている議員はおりません。

しかし、集団的自衛権や米国の軍事力に頼る現在の日本の国際情勢を直視し、抑止力としての観点から、核兵器禁止条約に署名することは国の判断であり、慎重に検討すべきと考えます。よって、不採択といたします。

97：○委員長

○委員長 共創・国民民主さん。

98：○委員（I）

○委員（I） 共創・国民民主神戸市議会議員団です。この請願、不採択とします。以下に理由を述べます。

核兵器廃絶は、最終的なゴールであることに対して異論はありません。しかし、今すぐの廃絶は現実的な武力のパワーバランスを崩しかねないことと、核保有国が含まれていない条約にどこまで実効性があるのか、疑問であるからです。

以上です。

99：○委員長

○委員長 H 委員。

100：委員（H）

○委員（H） 不採択です。

以上です。

101：○委員長

○委員長 以上のように、各会派の御意見は、採択、不採択、結論を出さないの 3 つに分かれておりますので、これよりお諮りいたします。

本請願について、本日の委員会では結論を出すことに賛成の方、念のために申し上げますと、採択または不採択の結論を主張される方は挙手を願います。

（賛成者挙手）

102：○委員長

○委員長 挙手多数であります。

よって、本請願は結論を出すことに決定をいたしました。

次にお諮りいたします。

本請願を採択することに賛成の方は挙手願います。

もう1度申し上げます。本請願を採択することに賛成の方は挙手願います。

(賛成者挙手)

103：○委員長

○委員長 挙手少数であります。

よって、本件は不採択とすることに決定いたしました。

以上で意見決定は終了いたしました。

(午前 11 時 44 分閉会)

このやりとりで三つのことがわかる。第一に、趣旨説明を受けて議論に入るのではなく、行政「各局の審査」を先に行っている。姫路市議会とよく似たパターンで、例4では二時間くらいは空いたようである。ただし、趣旨説明（口頭陳述）は「開会」宣言のあとになされている。

第二に、議員は理事者（担当局長や課長）に対してはさかんに質問をするが、議員同士の「自由討議」は見られない。

第三に、会派としての意見を求めており、委員個人の考えではない。会派がまとまらない場合には、あれこれ言いつつも意見は出さない。また、採択・不採択としか言わない委員もいる。

例4は紹介議員による趣旨説明だったので、請願者自身の趣旨説明（神戸では口頭陳述と呼んで議員のそれと区別されている）がある直近の例も見よう。

#### 【例5】 神戸市議会 請願第24号（2018年3月23日 経済港湾委員会）

これは、「最低賃金の改善と中小企業支援の拡充等を要請する意見書提出を求める請願」である。この例では請願者だけでなく、別件の陳情（第180号「元町高架通商店街の借地契約更新問題が決着するまで3者契約当事者の地位を離脱しないこと等を求める陳情」）の陳情者による口頭陳述も行われているので、この陳情についても参考に記しておく。

2：○委員長

○委員長 [ 略 ]

次に、本日審査いたします請願第 24 号につきましては、経済観光局の審査の冒頭に、紹介議員である A 議員に御出席いただき、請願の趣旨説明を受けたいと存じますが、御異議ございませんか。

（「異議なし」の声あり）

3：○委員長

○委員長 それでは、さよう決定いたしました。

また、本請願につきましては、請願者から口頭陳述申出書が提出されておりますので、紹介議員の趣旨説明の後、口頭陳述を聴取したいと存じますが、御異議ございませんか。

（「異議なし」の声あり）

[ 略 ]

6：○委員長

○委員長 これより経済観光局関係の審査を行います。

最初に、請願の趣旨説明を受けます。

請願第 24 号の紹介議員である A 議員より請願の趣旨説明をお願いしたいと存じます。

それでは、A 議員、発言席へどうぞ。

7：○紹介議員（A）

○紹介議員（A） それでは、おはようございます。請願第 24 号の紹介議員を代表いたしまして、私から趣旨説明をさせていただきます。

本請願は、ワーキングプアをなくすため、最低賃金をすぐに 1,000 円以上に引き上げること、全国一律最低賃金制度の確立等、地域間格差を縮小させるための施策を進めること、中小企業への支援策を拡充すること、中小企業負担を軽減するための直接支援として、中小企業とそこで働く労働者の社会保険料負担や税の減免制度を実現することを求めています。

[ 略 ]

8：○委員長

○委員長 請願の趣旨説明は終わりました。

A 議員、御苦労さまでした。

では、次に、口頭陳述の聴取に入ります。

この際、陳述人の皆様に申し上げます。

陳述の際は、最初にお住まいの区と氏名をおっしゃっていただき、内容を御要約の上、5 分以内に陳述を終えるようよろしくお願いいたします。

それでは、請願第 24 号について、口頭陳述を聴取いたします。

陳述人の N さん、発言席へどうぞ。

それでは、5 分以内でお願いいたします。

9：○請願者

○請願者 神戸市兵庫区に住んでます N と申します。私は、中央区栄町通に事務所を構

えます兵庫県労働組合総連合の議長を務めております。

私の要望は、最低賃金を抜本的に引き上げるよう、市議会として国に対し意見書を上げてほしいということです。

[ 略 ]

10：○委員長

○委員長（A） 口頭陳述は終わりました。

どうも御苦労さまでした。

次に、陳情第180号について口頭陳述を聴取いたします。

陳述人のYさん、発言席へどうぞ。

それでは、5分以内でお願いいたします。

例4と同様に、開会後、他の議案の前に紹介議員の趣旨説明が行われる。この例では、議員は委員会のメンバーではないようである（所属外委員）。そして、その直後に本人の口頭陳述がなされている。

そしてすぐに陳情者の口頭陳述に移る。

11：○陳情者

○陳情者 神戸市北区のYです。私は、36年間、モトコーで商売を続けてまいりました。モトコーを守る会の世話人の1人でもあります。

モトコーは、他の商店街とは一味も二味も違う、外国人や全国の人たちにとって魅力的な神戸の名物商店街です。個人商店の店主それぞれの個性が集まって、おもしろみのある温かい商店街になっています。私たち個人商店は、震災のときもいち早く店をあけ、市民の生活、地域経済の復興を支えてきました。

皆さんに、長年にわたりモトコーを見守り、応援していただいていたことについては、感謝の念に堪えませんが、ここに至り、JRから契約更新をしないとわれわれ、私たちの生活だけでなく、市民の財産でもあるモトコーの文化・歴史を次の世代に引き継ぐことも断ち切れようとしています。

[ 略 ]

12：○委員長

○委員長 口頭陳述は終わりました。どうも御苦労さまでした。

以上で、経済観光局関係の審査に係る口頭陳述は終わりました。

それでは、議案3件、請願1件及び陳情1件について、一括して当局の説明及び報告を求めます。

局長、着席されたままで結構です。

陳述が終わると、請願とあわせて理事者の見解表明が始まる。

13：○経済観光局長

○経済観光局長 ありがとうございます。

それでは、お手元の〔略〕一括して御説明申し上げます。

〔略〕

次に、お手元にございます請願文書表をごらんください。

請願第 24 号最低賃金の改善と中小企業支援の拡充等を要請する意見書提出を求める請願につきまして、御説明申し上げます。

まず、請願事項の 1 及び 2 についてでございますが、平成 29 年度の最低賃金引き上げに伴い、兵庫県の最低賃金は、前年から 25 円引き上げられ 844 円に、全国平均は同じく 25 円引き上げられ 848 円となっております。

国においては、〔略〕厚生労働省の都道府県労働局長が決定することとされております。

本市といたしましては、最低賃金の改定は、〔略〕市民及び企業、とりわけ経営規模の小さい中小企業の活動に与える影響等を踏まえ、総合的に決定されるものと承知しております。また、物価や地価は各地域で状況が異なり、生活に要する経費も当然、差異があることから、地域の実情に応じて決定されるものと認識しております。

次に、請願事項の 3 についてでございますが、今年度の最低賃金引き上げに伴い、国は〔略〕処遇を改善する企業への補助金を拡充しております。また、資本金 1 億円以下の中小企業にあっては、現在でも租税特別措置法等の定めにより、税率の軽減や課税の特例が図られており、配慮がなされていると認識しております。

なお、本市におきましても、〔略〕中小企業の振興を図っております。

次に、お手元にございます陳情文書表をごらんください。

陳情第 180 号元町高架通商店街の借地契約更新問題が決着するまで 3 者契約当事者の地位を離脱しないこと等を求める陳情につきまして、御説明申し上げます。

〔略〕

しかしながら、今後の議論へのかかわりについては、建設局としても JR と振興組合の 2 者間での十分な話し合いがなされることが重要と考えていることから、両者が十分に協議を行えるよう、商店街振興を担う経済観光局と連携しながら、引き続き協議の場づくりには関与していくとのございます。

本市としましては、〔略〕現在の協議の場で地元が JR 西日本と円滑に協議できるよう、商店街振興を行う市としての役割を十分に果たしてまいります。

以上、議案 3 件、請願 1 件、陳情 1 件につきまして、一括して御説明申し上げました。何とぞよろしく御審議のほどお願い申し上げます。

14：○委員長

○委員長 当局の説明及び報告は終わりました。

これより質疑を行います。

まず、予算第 40 号議案平成 29 年度神戸市一般会計補正予算のうち、経済観光局の関係分に関し、御質疑はございせんか。

（なし）

17：○委員長

○委員長 では、次に、請願第 24 号最低賃金の改善と中小企業支援の拡充等を要請する意見書提出を求める請願について、御質疑はございませんか。

18：○委員（O）

○委員（O） 先ほどの陳述でも述べられていましたが、今、本当に非正規の方がどんどんふえていっているという——これもう社会的な問題ともなっておりますし、ワーキングプアの原因ともなるということで、本当に、これ深刻だと思うんですね。

まず最初に、神戸市の非正規雇用の状況ということをちょっと確認をしたいと思うんですが、どの程度つかんでおられるのか、確認しておきます。

19：○経済観光局経済部長

○経済観光局経済部長 神戸市の非正規の状況ということでございますけれども、平成 24 年度の就業構造基本調査っていうものございまして、その中で非正規雇用は約 40% というように、数字としては理解しております。

このあと、しばらく O 委員と部長のやりとりが続き、ほかにも A 委員（請願について）、O 委員（陳情について）が同様に当局に対して質問（質疑）を一問一答で続けた。その後、委員長が他に質疑がないか確認し、担当局が「経済観光局」から「みなと総局」の審査に入れ替わる。そのため数分の休憩に入ってから再開される。

87：○委員長

○委員長 それでは、ただいまから経済港湾委員会を再開いたします。

これより、みなと総局関係の審査を行います。

それでは、議案 2 件について、一括して当局の説明を求めます。

局長、着席されたままで結構です。

「みなと総局長」が、先の局長と同じように、所管する範囲で委員会に「説明」する。これも長いのだが、その後、同様な質疑が繰り返される。そして、付託請願審査の直前に設定されていた議案を決定してから、次のようにして請願第 24 号の「討論」（意見表明）に移っていく。

129：○委員長

○委員長 それでは、本件は原案を承認することに決定いたしました。

では、次に、請願第 24 号について、各会派の御意見をお聞かせ願います。

自由民主党さん。



順に、自民・公明が不採択、共産が採択、民進こうべ・日本維新の会が不採択、新社会党が採択、M 委員が不採択を表明した。委員長は採決に入る手続きをとってから、請願第 24 号を採択する者に挙手を求め、

144：○委員長

○委員長 ありがとうございます。挙手少数であります。

よって、本請願は不採択とすべきものと決定いたしました。

次に、陳情第 180 号について、各会派の御意見をお聞かせ願います。

自由民主党さん。

と、請願の不採択が決まるとすぐに陳情の討論に移っていった。

参考までに、この「モトコー」（元町高架通商店街）とは JR 元町駅西側の高架下<sup>24)</sup>に小さな商店が集まる「他にはない不思議な魅力を持った商店街」なのだが、地主である JR 西日本が耐震補強工事を理由に退去を求めてトラブルとなった。モトコーの一部は神戸市が JR 西日本から土地を借り、商店街振興組合に貸す、という「三者契約」なのである。なお、この陳情は共産党と新社会党が採択を、ほかは審査打切を主張し、挙手採決での結果、「採決をしないことに決定し」ている（159 番、委員長）。

請願の二例からわかるように、神戸市議会の委員会では、請願の付託審査は、開会してすぐに趣旨説明（口頭陳述）が行われる。紹介議員の趣旨説明が先で、続いて（希望があれば）請願者が口頭陳述を行う。それが終わると、理事者（行政の担当部門責任者）が請願内容について「見解表明」を行い（例 4 では該当しなかったが）、議員（委員）がそれに対して一対一で質問する。

ここで会議は一区切りとなる。会議はそれから別の多くの議案に移り、それらが一通り決着した頃、請願が議題になる（つまり間に別のものがたくさん入ってくる）。そこでは、質疑はもう終わっているのです、採択すべきかどうか意見・態度を委員が順に表明し、多数決（挙手）で結論を出す。

姫路の基本パターンを元にとすると、次のように書ける。なお、姫路パターンでは見

24) 出典は「神戸公式市観光」web サイト（<https://www.feel-kobe.jp/facilities/detail.php?code=0000002904>）。同サイトの運営者は「(一)神戸観光局」で旧「(一)神戸国際観光コンベンション協会」を改組したもの。

られなかった項目は X としておく（以下の例にも同様に、新出の項目は X2, X3 ... とする）。

- a. 委員の集合
- e. 委員会の開会
- b. 趣旨説明（紹介議員、本人の口頭陳述）
- c. 趣旨説明への質問
- d. 請願者の退場（退席）
- X. 理事者の意見表明と質疑
- f. 議案（請願・陳情以外）
- g. 請願審査に入る
- h. 討論（採択・不採択などの意見表明）
- i. 挙手で採決

ただし d（請願者等の退場）については会議録ではわからないので議会事務局に問い合わせた。原則でいうと、発言席に入る際に入場し、陳述を終えると退席・退場することになるが、実際には、事務局から委員会の傍聴手続を請願者に依頼しており、請願者は委員会室の傍聴人席から発言席へと移動する（もちろん傍聴人としての入退場は自由<sup>25)</sup>）。

### 3.3. 明石市議会より

明石市議会ホームページの会議録検索で直近の請願審査例を探すと、2018 年 1 月の「受理第 1 号」（治安維持法犠牲者国家賠償（仮称）の制定を求める請願）が該当する<sup>26)</sup>。

#### 【例 6】 明石市議議会 受理第 1 号（2018 年 3 月 5 日 総務常任委員会）

この内容の請願も国会にたびたび請願が出され、各地の地方議会を通じた運動

---

25) 神戸市議会事務局政策調査課の御回答より（email, 2018 年 10 月 5 日）。

26) 実は、同じ日に受理され、同じ本会議で不採択された請願第 2 号も存在するのだが、会議録検索では本会議しかヒットしない。2 号が付託された議会運営委員会は委員会別の絞込みもできないので、明石市議会では意図的に除外しているのであろう。

も行われている。

No. 85

次に移ります。

請願 1 件でございます。

付託された請願の審査に入ります。

請願受理第 1 号につきましては、請願者からの意見陳述の申し出を受けております。

請願者の S さんは請願者席へお願いいたします。

それでは、請願受理第 1 号、治安維持法犠牲者国家賠償法（仮称）の制定を求める請願を議題に供します。

請願書を朗読させます。

事務局。

[ 略 ]

No. 87 委員長

次に、請願者の意見陳述を求めます。

なお、意見陳述の時間は申し合わせにより 10 分以内となっております。

それでは、請願者の S さん、お願いいたします。

No. 88 S 請願者

今、明石市議会に請願を提出した、明石市 [ 中略 ] に住んでいます S と申します。

私は、1938 年 5 月に兵庫県の [ 中略 ] で生まれ、15 歳のときに神戸の川崎重工に養成工として入社し、(中略) 労働運動の中に身を置き、資本と労働者の激烈な闘いの厳しさも身を持って味わい、経験もしました。[ 中略 ] 治安維持法は、この後 1925 年 4 月に制定され、当初は共産主義運動への適用とされましたが、次第にその範囲を広げ、(中略) 明治憲法でも禁止されていた拷問を繰り返しました。[ 中略 ] 治安維持法による逮捕者は数十万人といわれ、弾圧犠牲者のうち生存者はわずかです。残された時間もわずかです。一日も早い謝罪と賠償を行うよう、国に要請してください。

[ 中略 ] 今、日本政府は、憲法 9 条を改正し日本を戦争の国へと進めようとしていますが、とんでもないことです。再び暗黒の政治を許さないためにも、治安維持法犠牲者国家賠償法を制定するよう、国会に意見書を提出していただくよう、意見陳述いたします。

以上です。

No. 89 委員長

なお、本請願につきましては、理事者の見解説明は省略させていただきます。

それでは、請願に対するご質疑及びご意見をお伺いする前に、念のため申し上げますが、請願者につきましては、委員からの質疑があれば、委員長の許可を得てお答えいただくことになります。また、委員からの質疑の趣旨や内容等を確認したい場合も委員長の許可を得てから発言していただくよう、お願い申し上げます。

なお、請願者は、委員に対し質疑を行うことはできないこととなっておりますので、

ご了承ください。

それでは、ご意見、ご質問がございましたらお願いいたします。あわせて、意見表明もございましたらお願いいたします。

では、順次お願いいたします。

N 委員。

#### No.90 N 委員

私どもの会派の中では、異なる意見もありますが、総務委員会に出ております委員として意見を申し上げますと、求められている法律の範囲など詳細な部分はこの場で議論するわけではありませんので除いて、趣旨としましては、過去の人権侵害に向き合うということを市民が求めているわけですから、私は賛同いたします。

#### No.92 K 委員

私も本当にあってはならないこととしまして、人の命というのはもう帰ってきません。時の政権が定めた法ということで、大変多くの方が苦しい思い、また、残念な気持ちで終わったことは本当にいたたまれないことです。二度とこういうことがないことを願いながら、決して繰り返すことはないと思うんですけども、やはりこの請願には願意は了として賛成をいたしたいと思うんです。特に、請願者の、先ほどみずからの大変苦しいご実態を披露していただいて、例えば、思想的な差別もあってと、これが近年行われとった日本ですから、やはりこれからもっともっと平和を唱えていく中では、こういう本当に苦い話かもしれませんけども、世にどんどんと広めていただいて、二度とこういうことが起こらないように、みんなが笑顔で過ごせるようにということを願って、私は賛成をいたしたいと思います。

#### No.94 S 委員

本請願内容についてですが、昭和 20 年に廃止された法律下ではありますが、思想、信条、表現の自由を奪われて迫害された国民がいたということの訴えについては、真摯に受けとめさせていただきたいと思います。

しかしながら、新憲法下においては、憲法 13 条、また、14 条で基本的人権の尊重や法の下での平等がうたわれ、今後においては、そのような指摘されるようなことは考えられないということに合わせ、旧憲法下である治安維持法の一事象だけに新憲法下の国家賠償法を適用することは、妥当性、合理性を欠くものと思いますので、不採択としたいと思います。

#### No.98 H 委員

民主連合としては、反対の立場で意見を申し上げさせていただきたいと思います。

治安維持法は、名前が示すとおり治安を維持するということを目的に施行された法律でありまして、その当時の社会情勢を考えますと、必要があった法律ではないかと判断しております。また、刑の執行にも、適法に構成された裁判所によって言い渡された有罪判決に基づいたものであって、違法があったとは認められておりません。よって、治安維持法に係る賠償を求める本請願については賛成はできません。

以上です。

No.98 K 副委員長

会派としても議論をさせていただきました。まさに治安維持法、趣旨としましては、希代の悪法、まさにそのとおりだと思いますし、さらには、国家賠償につきましても、趣旨としては理解できるんですけども、ただ、それが戦後 73 年近くたった今かというような議論もございました。とともに、既にご承知かと思うんですけども、この国賠法は、昭和 22 年 10 月 27 日に施行されておりますけれども、その附則のところの第 6 項で、この法律施行前の行為に基づく損害については、なお従前の例によるとありまして、この従前の例につきましても非常に議論があったところでございます。というのも、既に大日本帝国憲法下におきまして廃止となった治安維持法について、国家無答責、すなわち、国は一切責任を負いませんという趣旨のもとで施行された法律でございまして、そのことを 22 年の国賠法で問えるのかというような議論が当時もあったようにお聞きしております。その結果、今日に至るまでこの件については明確な方向性が示されないままきたものと理解しておりまして、先ほど来、出ておりますように、やはりそういうことを除いたとしましても、本来賠償されるべき人が 73 年たった今に至っては、ほとんどご存命ではない、もちろん何人かはご存命かもしれませんが、そういうことを考えますと、余りにも遅過ぎるところが否めないというところもございまして、会派といたしましてはこの請願につきましては反対の立場をとらせていただきたいと思います。

以上です。

No.99 委員長

それでは、請願につきましては委員の皆様からのご意見もいただき、採決態度についても明らかになっているため、このまま採決に入らせていただいてよろしいですか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

No.100 委員長

それでは、請願受理第 1 号の採決に入ります。

おはかりいたします。

請願受理第 1 号につきましては、願意は了とされますので、その取り扱いについては議長に一任するとの意見を付して採択とすることにご賛成の方はご起立お願いいたします。

〔起立少数〕

No.101 委員長

起立少数。よって、本請願は不採択とすることに決しました。

それでは、S さんにおかれては、請願者席からご退席のほどお願いいたします。お疲れさまでした。

それでは、次に移ります。

明石市議会は姫路市議会や神戸市議会といくつか異なっている。第一に、請願書を事務局がすべて読み上げている（会議録にもすべて書かれているが省略した）。

第二に、趣旨説明は委員会の冒頭ではなく、議題が請願審査に入ってからである。

第三に、請願に対しては原則として理事者が「見解説明」する（本件では「省略します」）。第四に、請願者は採択が終了するまで退席しない。

先の基本パターンと対比すると、例6は次のように表される。

- a. 委員の集合
- e. 委員会の開会
- f. 議案（請願・陳情以外）
- g. 請願審査に入る
- X2. 請願書の朗読（事務局）
- b. 趣旨説明（本人の意見陳述）
- c. 趣旨説明への質問
- X. 理事者の意見表明と質疑
- h. 討論（採択・不採択などの意見表明）
- i. 挙手で採決
- d. 請願人の退場

### 3.4. 西宮市議会より

次に、西宮市議会における直近の事例は、2017年7月の、請願第15号（義務教育費国庫負担制度の堅持・拡充に関する請願）が該当する。

#### 【例7】 西宮市議会 請願第15号（2017年7月4日 こども常任委員会）

この請願内容は姫路市でも見られたもので、後の引用からわかるように全国的に出されている請願の一つである。

○委員長

[ 略 ]

次に、請願第15号35人以下学級の着実な推進と、義務教育費国庫負担制度の堅持・拡充に関する請願を議題とします。

紹介議員のI委員から請願の趣旨を説明していただきます。

◆I委員

読み上げます。

（朗読）

ちょっと補足説明をさせていただきます。〔略〕

○委員長

説明は終わりました。

これより質疑に入ります。

本件に御質疑はありませんか。

◆ Sa 委員

当局のほうにお聞きしたいんですけれども、これは恐らくことしで 7 回目かな、連続して毎年提出されていると思うんですけれども、この 7 年間〔略〕全国的にどのような動きがあるのかなということがわかれば教えてください。

一問一答で。

◎教育職員課長

先ほどの 7 年間の動き〔略〕各都道府県で 2 年生以降の 35 人以下学級の措置をしているという動きであろうかと思います。

以上でございます。

◆ Sa 委員

それは、書いてくれておるからようわかっているんやけどね、〔略〕

ちょっと言い方を変えますわ。

そしたら、35 人学級〔略〕にした場合の教育的な効果について、この 7 年間、あるいはそうじゃなくても結構です、実際にデータとしてあれば教えてください。

このような調子で、委員と課長のやりとりがしばらく続き、その後、5 人の委員が行政に質問（質疑）を一問一答で浴びせていた。

なお、上記の「（朗読）」とあるのは会議録どおりである。35 人学級の是非にはいろいろな論点があるが、長くなりすぎるので割愛する。やがて質疑が終わり、次のように「意見」表明に移る。

○委員長

なければ、質疑を打ち切ります。

これより討論に入ります。

本件に御意見はありませんか。

◆ Sh 委員

賛成の立場で討論したいと思います。

3 点述べます。

[ 略 ] 国の流れの方向としても、そういう方向が新たに示されたというふうに思いますので、そういう点からいっても、35 人学級をぜひ国の責任でやっていただきたいなと思います。

2 点目は、学校プラットフォーム化ということで、貧困対策も学校に任務を求めるということになってきて、仕事や任務もふえてきていると思うんですね。[ 略 ] 少人数学級で対応するというのがその改善の大きな柱になるというふうには私は考えますので [ 略 ]

3 点目は、やはり国際基準というのもよく見て、日本の学校教育の環境を改善していくということが必要だと思います。特に OECD の中では、学校教育に関する費用というのは、日本はかなり低い。最低とも言われるような状況ですから、早くそこを脱出するというのもやはり国に対して強く求めていきたい。そういう立場からも、この請願には賛成したいと思います。

以上、意見表明しておきます。

#### ◆ Sa 委員

請願事項の 1 の 35 人以下学級のことについての意見を言わせていただきます。

[ 略 ] 先ほどお話にございました不登校との因果関係についても、少人数になれば当然目が届くということになると思うんですね。

しかし、ここでやったように、子供の人数を減らすということは何よりも率先するというよりも、教員は、現在の職務の見直しということについてもウエートを置くべきではないのかなとこちらは考えております。[ 略 ]

つまり、教育上明確な効果が、今の話にも見られたのですが、国内のみならず、しっかりとしたものが出ていない。だから、その検証・調査をして、その結果等を資料として添付していただくということも大事ではなからうかと。[ 略 ]

政新会は、大変恐縮ながら、毎年この 35 人のことに対して請願不採択ということで今までやってきておるんですけども、今回も政新会は不採択ということでよろしくお願いいたします。

以上です。

#### ◆ H 委員

会派・ぜんしんは、[ 略 ] 賛成の立場から討論を行います。

子供の教育環境改善の重要性に加えて、昨今教員の負担も問題になっていることを考慮すれば、1 教室当たりの児童数を 35 人に減らすという請願の趣旨というのは理解はできるところです。

現在、35 人以下学級が法律で認められているのは、小学校 1 年生までです。小学校 2 年生以上については、2011 年以降、進んでいません。[ 略 ] 35 人以下学級の理由、効果が明確に示されていないように感じています。

請願は毎年提案されていますけれども、それによる進展がないこともこれまた事実です。

[ 略 ] 一部では仮設校舎を建設して現在対応しているわけです。加えて言うと、公共施設マネジメントにおいては、[ 略 ] 市内公共施設総面積の約 4 割を占める学



校施設の活用ということはとても重要だと思います。35 人以下学級を進めることは、その公共施設マネジメントの方向性と異なってしまうおそれがあることから、こうした課題を踏まえながら進める必要があるのではないかなと思っております。

尼崎市なんですけれども、実は科学的根拠、いわゆるエビデンスですね、こういったエビデンスに基づく教育政策というものを研究するために、学びと育ち研究所というものがあります。

35 人以下学級の問題というのは、本当に大切だと思っていますので、平行線のままであってはならないと思うんですね。そういった意味でも、35 人学級に関する議論を一步前に進めるためにも、当局において大学の専門家などを交えた第三者の視点でぜひともエビデンスを構築する取り組みをやっていただきたい、このようにお願いしまして、会派・ぜんしんの賛成討論といたします。

以上です。

#### ◆ M 委員

公明党も、賛成の立場で御意見を申し上げます。

〔 略 〕 学校の児童数が少ないことによって、先生とのかかわりが強くなって、不登校も減っていくという見通しは、西宮市でも十分考えられるという御答弁をいただきましたので、そういった意味でもこれは進めていただきたいと思うんです。

ただ、地域によって多い地域と少ない地域があるので、できるところから始めていただいて、その実証なり効果なりをしっかりと検証した上で、全市的な取り組みをするということも一つ考えられる〔 略 〕

#### ◆ F 委員

維新プラスは、この請願に賛成いたしますが、少々意見がございます。

〔 略 〕 一律 35 人以下というだけできめ細やかに教育ができるかということ、問題もあります。例えば低学力に対しては、子供一人一人の習熟度に合わせたクラス編制とか、今後さらにインクルーシブ教育を進める中で別の対応も必要であるとか、そのような問題が山積しているところもありますので、今後内容についてもさらに考慮していただくことを踏まえまして、賛成とさせていただきます。

#### ○副委員長

賛成の立場で討論いたします。

先ほどお出ししました校務分掌なんですけれども、これも学校教育活動の一つとしてすごく重要なものだと思います。特別支援コーディネーターだったりとか、そういった方（中略）が学校の中にいてくださるのは、すごく大事なことだと思います。

ただ一方で、教職員の事務負担軽減ということ、それもすごく大事なことで、そもそも教員の定数をふやすことというのは必要なのではないかなと考えています。〔 略 〕

#### ○委員長

ほかにありませんか。

（「なし」と呼ぶ者あり）

○委員長

なければ、討論を打ち切ります。

これより採決に入ります。

請願第 15 号は、これを採択することに賛成の委員の挙手を求めます。

（賛成者挙手）

○委員長

挙手多数と認めます。したがって、請願第 15 号は採択と決まりました。

なお、この際、お諮りします。

請願採択に伴い意見書案を提出することになりますが、その取り扱いについては、正副委員長に一任願いたいと思います。

これに御異議ありませんか。

（「異議なし」と呼ぶ者あり）

○委員長

異議なしと認めます。したがって、そのように決まりました。

学校教育の具体的な部分は議員にも関心の高い争点であるが、行政に対する議員の質問が多い（そして長い）。請願が 35 人学級の効能を挙げすぎたためでもあるろう。

ところで、請願者の趣旨説明がなされた例も見ておきたいところである。それは、一つ前の請願第 14 号にあった。

【例 8】 西宮市議会 請願第 14 号（2017 年 3 月 8 日 教育こども常任委員会）

これも姫路市議会を出ていたのと同様で、就学支給金の 3 月給付を求めるものである。必要な物品は 3 月のうちに買わねばならないのに、年度予算は 4 月に始まる。この手続きを変えてほしいという。

（午前 10 時開会）

○委員長

ただいまから教育こども常任委員会を開会します。

この際、お諮りします。

本委員会の審査日程及び順序につきましてはお手元の日程表のとおりとしたいと思いますが、請願第 14 号につきましては意見表明を希望されてる方がおられます。出席者の希望を一定配慮し、請願の審査につきましては議案第 236 号の審査前に行うこととしたいと思います。

これに御異議ありませんか。

（「異議なし」と呼ぶ者あり）

○委員長

異議なしと認めます。したがって、そのように決まりました。

なお、日程表に記載のとおり、所管事務調査の件として教育委員会から 1 件、こども支援局から 2 件の報告がありますので、御承知おきください。

ここで、審査に入ります前に、委員の皆様申し上げます。

各委員の質疑におかれては、簡明で議題の範囲を超えない発言になるように、また、意見は討論等で述べるように心がけてください。

なお、発言が明白な錯誤、著しい趣旨不明瞭、不適切、既に答弁された内容のみの繰り返しと判断された場合は、委員長において議事整理を行う場合もございますので、御承知おきください。

また、御自身の質疑が終了した後も、関連質問は認められております。関連質問を行う場合は、その旨を宣言し、内容もこれに基づくよう行ってください。

ここで市長の御挨拶があります。

◎市長

おはようございます。

第 8 回定例会教育こども常任委員会の開会に当たりまして、一言御挨拶申し上げます。

[ 略 ]

○委員長

次に、当局に一言申し上げます。

委員の質疑の趣旨を明確にするために、皆様には反問権を認めておりますので、御承知おきください。

これより、日程に従い審査に入ります。

まず、請願第 14 号就学奨励金の新入学用品費を入学前に支給することを求める請願を議題とします。

紹介議員の U 議員から請願の趣旨を説明していただきます。

◆ U 議員

おはようございます。

本日は、諸議案の審査の前に請願の審査を行っていただきまして、ありがとうございます。

それでは、私のほうから請願第 14 号就学奨励金の新入学用品費を入学前に支給することを求める請願、この請願趣旨につきまして説明をさせていただきますと思います。

皆さん、お手元にございますように、請願文書をまず朗読いたしたいと思います。

（朗読）

これが請願事項であります。

この間、全国的にも 3 月支給を実施する自治体が急速にふえております。この間の一般質問でも幾つか御紹介しましたが、[ 略 ]

以上です。

#### ○委員長

説明は終わりました。

次に、請願者の意見を聴取します。

本日の委員会には M さんが出席されております。

この際、意見表明をされる方に申し上げます。

西宮市議会請願及び陳情取扱要綱第 7 条の規定により、意見表明者の発言は請願紹介議員を通じて委員長の許可を得て行い、1 回につき 5 分以内にとどめるものとする、また、質疑の主たる答弁者は紹介議員であり、答弁者への助言、補足、発言のみとすること、以上のようになっておりますので、よろしく願います。

それでは、M さんの発言を許します。

#### ◎意見表明者（M）

おはようございます。

きょうはこのような機会を与えていただきまして、どうもありがとうございます。

私は、新日本婦人の会西宮支部の M といいます。

新日本婦人の会は、女性の要求実現と子供の幸せ、平和と暮らしの向上を目指し運動している国連 NGO の女性団体です。西宮でもこの趣旨をもって長年運動してきました。

[ 略 ] 特にエアコンの整備の問題でありますとかトイレの設備を求める請願をこの議会で通していただきまして、ありがたく思っております。

今回は、就学奨励金の新入学の用品費を入学前に支給していただきたく請願をさせていただきます。

私の息子が去年、中学校に入学になりました。そのときにかかった費用なども、制服代や学校で購入することだけでも約 5 万 5,000 円ほどかかりました。ほかの市内の中学校の制服代なども調べてみましたが、やはり 5 万円前後のところなんです。学校で購入するもの以外にも、かばんや靴など準備しなければなりません。費用はかさみます。就学奨励金を必要とする方も、後で助成されるにせよ、先に負担をしなければならないことに心を痛めております。

17 歳以下の子供の貧困率は 16.3%、ひとり親世帯の貧困率は 54.6% という状況で、就学援助金を受ける家庭は西宮でも多いのではないのでしょうか。

[ 略 ]

#### ○委員長

質疑に入ります前に、まず教育委員会のほうから一言御報告があるみたいですので、どうぞ。

#### ◎教育次長

請願第 14 号就学奨励金の新入学用品費を入学前に支給することを求める請願についてを御議論いただく前に、このことにつきまして教育委員会より御説明させていただく機会を頂戴いたしたく存じます。どうぞよろしくお願いいたします。

先日の本会議の答弁におきましては、中学校の新入学用品費を入学前に前倒しして入

学準備金として支給することにつきましては、他の市町村との支給年度が異なることから生じる支給対象者の調整や事務負担などが課題であり、本市独自で支給対象を設定し、平成 29 年度から支給年度を前倒しすることは困難と考えておりますとの御回答を申し上げていたところでございます。

その後、御指摘を受けまして、当局内で前向きに議論をさせていただきました。結果、支給時期の前倒しによる受給者の確認等についての手法の検討に課題はございますけれども、現行の就学奨励金としての新入学用品費の必要性を残しつつ、入学前支給につきましては早期の実現を見据えて対応してまいりたいと思っております。

詳細な支給方法、制度設計につきましては、いましばらく時間を頂戴の上、庁内で議論を進めてまいりたいというふうに考えております。

以上、当局から御説明申し上げます。この上で御議論いただきたく、よろしくお願いいたします。

以上でございます。

#### ○委員長

それでは、これより質疑に入ります。

本件に御質疑はありませんか。

#### ◆N 委員

今、審査に入る前にということで、本会議答弁から一步、二歩ですか、踏み込んで前向きに検討していくと。手法の検討とかはこれから具体的にになっていくけれども、早期に実施していきたいということでした。これは請願趣旨にかなうものだろうと思うんですが、ちょっと何点かお聞きしておきたいと思うんです。

まず、早期に実施というのは、普通に考えたらこの 4 月は無理なのかなという気がするんですけども、一番早期であればこの 4 月なんですよ。29 年度は困難であるという答弁をしりましたから、[ 略 ] どこまで今答弁いただけるんでしょうか。

#### ◎教育次長

29 年度につきましては、制度設計でありましたり支給方法というふうなことににつきまして整理ができておりませんので、困難でございます。

以上でございます。

#### ◆N 委員

29 年度、この 4 月は、現実には 3 月中に支払わないとだめだということだから、確かに日はないですし、もろもろあるんでしょうけれども、そうすると 30 年度には実施するという理解でいいんですか。30 年度、だから来年の新入生には間に合うということでもいいんですか。

失礼、29 年度やね。

#### ◎教育次長

29 年度中の支給というふうなことにしましては積極的に検討してまいりたいというふうに考えております。

以上でございます。

◆N 委員

[ 略 ] 29 年度中に積極的に前向きにやっていくということによろしいんですね。はい、わかりました。

それであれば、あと何点かお聞きしたいと思います。

来年の 4 月に入学する子供たちから手法も検討してやっていくという話なんです、まず、予算の点でちょっと確認しておきたいんです。

29 年 3 月ですね。支給をするとなれば、新年度予算にも一定反映しておかないと難しくなる [ 略 ] 今回の予算案で盛り込まれてるとは思えないんです。それはどういったことで取り組まれるつもりでしょうか。

◎教育次長

29 年度中の支給というふうなことが庁内に全庁的に可能というふうなこと、その方向で話が進められるというふうなことになりますれば、補正等につきましても視野に入れてまいる必要があるというふうに考えております。

以上です。

◆N 委員

わかりました。[略] もうそれはたがうことはないというふうに信用しておきたいなというふうに思います。

それで、あと 1 点だけ、手法の検討というお話ですけれども、[ 略 ] そのあたり、何例かでもお示しいただけたらと思います。

◎学事課長

他都市ではさまざまな方法を取り入れておられまして、また一般的なやり方というのは、ちょっと見出せないような状況でございました。

[ 略 ]

◆N 委員

わかりました。やる方向で、それはいろいろと制度の後退にならないようなやり方をやっていかれるということですので、ぜひ歓迎をするものです。

私のほうは、とりあえず以上です。

○委員長

ほかにありませんか。

(「なし」と呼ぶ者あり)

○委員長

なければ質疑を打ち切ります。

これより討論に入ります。

本件に御意見はありませんか。

◆ N 委員

私ども日本共産党市会議員団は、紹介議員にもなっておりますし、一般質問でも繰り返しこの問題を取り上げさせていただいてきたところです。今、本当に積極的に、29 年には、来年の 1 年生にはこれが実現できるんだということですので、歓迎をしたいと思っています。

制度の後退にならないような手法ということと、あわせて U 議員が一般質問で取り上げました支給額の問題、これもぜひ前向きに検討もしていただきたいということを申し添えて、この請願には賛成をいたします。

○委員長

ほかにありませんか。

（「なし」と呼ぶ者あり）

○委員長

なければ討論を打ち切ります。

これより採決に入ります。

請願第 14 号は、これを採択することに御異議ありませんか。

（「異議なし」と呼ぶ者あり）

○委員長

異議なしと認めます。したがって、請願第 14 号は採択と決まりました。

ここで説明員が一部交代します。

（説明員交代）

○委員長

次に、議案第 236 号西宮市附属機関条例の一部を改正する条例制定の〔 略 〕

請願審査の前に行政がその受入を表明してしまったケースである。請願の意図はその時点で達成されたといってよい。N 議員の一連の発言は厳密に言うと請願より踏み込んだことを求めている。

手順として興味深いのは、請願者の趣旨説明（西宮では請願者の「意見表明」と呼ばれる）を考慮して請願審査を他の議案よりも先に持ってきていることである。ざっと他を閲覧したところ他の事例でも同様にしており、特別の対応ではない（事務局に確認済み）。また、例 7 でもそうだったが理事者の見解表明という段取りはなく、「教育委員会のほうから一言御報告があるみたいですので」という委員長の白けた言い方からもわかるように、担当行政のほうから希望があれば発言させる。

そして請願審査が終わってから、それ以外の、というよりは通常は優先される

のが普通である他の議案審査が始まる。さてこれらの議事の進行は次のように表せる。

- a. 委員の集合
- e. 委員会の開会
- g. 請願審査に入る
- b. 趣旨説明（紹介議員の朗読と補足，本人の意見表明）
- c. 趣旨説明への質問
- h. 討論（採択・不採択などの意見表明）
- i. 挙手で採決
- d. 請願人の退場
- f. 議案（請願・陳情以外）

なお d は会議録ではわからないが，事務局への照会による<sup>27)</sup>。

### 3.5. 尼崎市議会より

最後に尼崎市を見ていくが，同様の条件で直近の請願にあたるのは，2018 年 6 月の，請願第 1 号「教職員定数改善及び義務教育費国庫負担制度堅持についての請願」である。この事例も 35 人学級の拡大を求めている。

これを付託審査した委員会を会議録検索すると，「平成 30 年 6 月 議会報」がヒットする。書式は他市の会議録と異なって，まず要約があり，次に，発言内容を補足的に記すというかたちになっており，「(口頭陳述の内容)」，「(具体的説明等の内容)」といった具合に小見出しがついている（前者は請願者の，後者は担当課長の発言である）。

#### 【例 9】 尼崎市 請願第 1 号（2018 年 6 月 13 日 文教委員会）

議事進行としては，請願審査に入る前条例改正などの議案があり，それが終わってから請願審査に入っている。幸い，この例では請願者の趣旨説明（口頭陳述）があった。

---

27) 西宮市議会事務局議事調査課 Y 氏御回答（email，2018 年 9 月 26 日）。



## △請願第 1 号 教職員定数改善及び義務教育費国庫負担制度堅持についての請願

請願者から趣旨説明のため口頭陳述があった後、職員課長から見解説明があり、質疑応答の後、本件は異議なく採択し、いずれにも送付しないものと決した。なお、請願の趣旨に基づく意見書の文案及び議会提出時期については、正副委員長に一任することと決した。

## （口頭陳述の内容）

◎請願者 兵教組尼崎で執行委員長をしております S と申します。請願の趣旨を説明させていただきます。よろしくお願いいたします。

既にご承知のとおり、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の中で学級編成の基準が定められているところです。現在、国の定数として 35 人学級が措置されているのは小学校 1 年生のみです。小学校 2 年生は、国の加配措置としての 35 人学級がなされていますが、それ以上の学年は 40 人学級を基準としています。

兵庫県内では、独自措置として、小学校 4 年生まで 35 人以下学級を実現しているところです。社会状況等の変化により、[ 略 ]

日本は、1 学級当たりの児童・生徒数、教員 1 人当たりの児童・生徒数が、OECD 諸国に比べて圧倒的に多い状況です。[ 略 ] 文部科学省が実施した今後の学級編制及び教職員定数に関する国民からの意見募集では、約 6 割が小・中学校の望ましい学級規模として 26 から 30 人を挙げており、保護者も 30 人以下学級を望んでいることは明白となっています。子供たちが全国どこに住んでいても機会均等に一定水準の教育を受けられることは、全ての子供たちに保障された権利です。[ 略 ]

そのためには、私たち尼崎市に勤める教職員は、35 人以下学級の着実な推進が進められ、子供たち一人一人にきめ細やかな対応ができる状況の中で、将来を担い、社会の基盤づくりにつながる子供たちの教育を進めていきたい。[ 略 ]

義務教育国庫負担の国の負担割合が 2 分の 1 から 3 分の 1 に引き下げられ、自治体財政を圧迫している現状があります。国庫負担率がさらに引き下げられると、厳しい財政状況である兵庫県は、従来のような対応ができなくなる可能性があります。これは、尼崎の子供たちにとってマイナスの効果しかありません。それを避けるためにも、財政状況が厳しい尼崎市として、国に対して 35 人以下学級の着実な推進と義務教育国庫負担制度の堅持を求めて政府関連機関への意見書提出をしていただきたいと考えております。

以上です。よろしくお願いいたします。

## （見解説明等の内容）

◎職員課長 それでは、請願第 1 号 教職員定数改善及び義務教育費国庫負担制度堅持についての請願につきまして、御説明と見解を申し上げます。

まず、請願事項 1 の計画的な教職員定数改善の推進、35 人以下学級の着実な推進という項目でございますが、現在、国において公立義務教育小学校の学級及び教職員定数の標準に関する法律に基づき、小学校の第 1 学年の児童で編成する学級にあっては 35 人とされております。さらに、兵庫県では、小学校 4 年生まで 35 人学級編制が行われております。

教育委員会といたしましては、児童・生徒へのきめ細やかな指導の充実を図るため、

教職員定数の改善は望ましいことだと考えており、これまでも全国都市教育長協議会から国に要望を行っているところでございます。

次に、請願事項2の義務教育費国庫負担制度の堅持という項目でございます。

市立小・中学校教職員の給与費等につきましては、市町村立学校職員給与負担法により都道府県の負担とされております。国は、義務教育費国庫負担法に基づき、教職員の給与費等の3分の1を負担しております。この制度につきましても、教育委員会といたしましては、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため必要と考えており、これまでも全国都市教育長協議会から国に要望を行っているところでございます。

以上をもちまして請願第1号の御説明と見解とさせていただきます。

(発言の内容)

◆(副委員長) 先ほど全国都市教育長協議会で毎年要望してるということをお聞きしたんですけど、実際、要望するんだけど、それに対しての答えというのは、返ってくるんですか。どういう仕組みになってるのかをちょっとお聞きしたいんですけども。

◎職員課長 毎年、同内容でございますけれども、要望はさせていただいてるところでございまして、正式にこういう形にしたよとかいったものは返ってきているという状況ではないかと思っております。

◆(Su 副委員長) これ、議会のほうから国のほうに上げるのはまた違うことですけど、どういう仕組みになってるかよくわからないけど、ぜひ、要望したことに対しては、国はそのまま聞き置くじゃなくて、やっぱり返してもらいたいかな、できないがあつたとしても、討議経過とかそういう仕組みにはならないんですかね。その辺はどうなんですか。

◎職員課長 例えばということになるんですけども、要望の中で、書面で回答を求めていくとかいうことがございました場合、そういうこともあるのかなというふうには思うんですけども、現状、その要望の中ではそういったことがちょっと触れられておりませんでしたので、そういったことで現状の形になってるのかなというふうには考えております。

◎教育次長 こういった全国教育長会議とかいう要望等につきましては、代表の方が国のほうに要望していただいておりますので、一定何か回答が来るとしますので、その辺が私どもに返ってきてないおそれもありますので、一度御確認をさせていただきたいというふうに思っております。

◆(S 委員) 先ほど請願の趣旨、要旨と見解とということで、基本的には今お聞きした中では、今までもやってたし、ずれはないというふうにとれますけど、それで間違いはないですね。

◎職員課長 基本的な考え方にずれはないというふうには理解しております。

◆(W 委員) 今回この請願に関しまして、各会派の皆さん、お名前もいただいております。

ますし、子供たちのために大変重要な内容だと思いますので、ぜひ今回の委員会で採決していただけたらと思います、いかがでしょうか。

○（委員長） 今、W 委員の方から採決に入ってはどうかのご意見がございました。それでは、採決に入るかどうか各委員のご意見をお聞かせ願いたいと思いますが、よろしいでしょうか。

会議録はこのあと、「はい、結構です」といった 4 人の委員の声を記し、請願についてはそこで終わっている。発言中に、「各会派の皆さん、お名前もいただいておりますし」とあるので「討論」（意見表明）はなく、スムーズに挙手採決して採択されたようである。

尼崎市議会の例でも、趣旨説明は委員会の冒頭ではなく、議題として請願審査に入ってからなされていることがわかった（発言部分ではなく冒頭の要約による）。議員は行政相手にはよく発言しているが、お互いの自由討論は見られなかった。もっとも、この例では各会派が紹介しているようだから、その必要もなかったと思われる。

ともあれ、この例を基本パタンと比べると、次のようになる。

- a. 委員の集合
- e. 委員会の開会
- f. 議案（請願・陳情以外）
- g. 請願審査に入る
- b. 趣旨説明（本人の口頭陳述）
- c. 趣旨説明への質問
- d. 請願人の退席（退場）
- X. 理事者の意見表明と質疑
- h. 討論（採択・不採択などの意見表明）
- i. 挙手で採決

d は会議録ではわからないので議会事務局に問い合わせた。<sup>28)</sup> 請願者は発言時に傍聴席から移り、陳述を終えると傍聴席に戻る（退室は自由）。

---

28) 当初、尼崎市議会事務局議事課へ郵便で照会したが回答を得られず、改めて電話で問

### 3.6. 近畿の他府県政令市では

近畿圏の政令市についてもチェックしてみたところ、趣旨説明を委員会の冒頭に行っている例は見当たらない。大阪市が最も異なっており、堺市は請願ではこれがわかる事例がなく、京都市が三中核市とよく似たパターンであった。具体的には次の通りである。

#### (ア) 大阪市議会から

大阪市議会では請願審査を探しにくい。受理した請願のリストはなく、定例会ごとに「<sup>29)</sup>会議結果」、その先の「議決等案件一覧事項」を開いて議案等をすべて見ていくと、直近の請願審査は「2018年3月27日提出案件」の表に4件あった(平成27年請願第3号、同第4号、平成29年請願第8号、同9号)。これはすべて継続審査になっていたもので(これらは国保料引き下げに関するもの<sup>30)</sup>)、同日の本会議で前三者は不採択、後者は一事不再議となっていた。

このうち第8号、9号が付託された最初の委員会を見てみよう。それは2017年9月20日の民生保健委員会である。そこでは趣旨説明はなく<sup>31)</sup>、理事者の見解表明、委員のそれへの質疑(途中で休憩を挟む)が行われる。

この例では、自民党と公明党の委員がそれぞれ陳情の質疑を行い、休憩を挟んで共産党が請願の質疑を行っている。この質疑が、事実上、紹介議員による趣旨説明のような意味合いを持ってくるようである。どの議員も質疑が長い。

これが終わると委員長が諮って「請願書及び陳情書の取り扱いについて協議す

ゝ い合わせ、その場で回答をいただいた(2018年10月11日)。

29) たいていの市議会は議案、請願などを見出しをつけているから探しやすいが、大阪市議会は日付順で、その表の小さめの文字の最左欄を探していくしかない(せめて請願の上下で仕切り線でもあるといいのだが)。しかし賛否と委員会の日付や会派別の賛否がまとめて書かれているので、いちど見つかると便利である。

30) たとえば請願第8号は、「国保改悪につながる「府内統一化」に反対し、国保料の大幅引き下げと減免制度の拡充、強権的な差押えの中止を求める請願書」である。

31) 討論の際に趣旨説明にあたることを発言している例があったり、質疑で述べている例がもよく見られた。ちなみに、中島(1992)が引用している主要都市の取り扱い(出典は昭和62年の西宮市議会調査季報74号であるという)をみても、大阪市の欄には紹介議員による趣旨説明を「しない」、神戸と姫路の欄には「必要に応じて」と書かれていた(p.480, 482)。

るため、委員会を暫時休憩し、協議会に入り」、二分後に委員会を再開して、この二件を「引き続き審査する」ことを起立採決している。よって会議録では誰がどういう態度だったのかもわからない。

27 日の本会議を前に、第 8 号と 9 号の請願は、他の 2 件とともに、2018 年 3 月 26 日の委員会で不採択（および不再議）となった。しかしなぜその日の会議録が検索結果に出てこない。<sup>32)</sup>ところが別のページにある「インターネット録画放送」から探すと、その採決の動画（9 分間）が視聴できる。<sup>33)</sup>この日は継続審査の請願 8 件（と陳情 38 件）を一括議題とし、見解表明は省略、すぐに「暫時休憩」で「協議会」に入り、各党が態度を表明し（○号は採択、○号は継続という具合で読み上げていくのみ）、委員長がどれが過半数に届くかと採決の手順を早口で確認し、委員会は約 3 分で再開され、起立採決を行っていた。

念のため会議録から別の請願を探してみると、2017 年 5 月 23 日の財政総務委員会で請願第 5 号から 7 号の審査が始まり（いずれも国防関係）、<sup>34)</sup>その日のうちに不採択とする例があった。委員長が議題としたあと、こちらも趣旨説明はなく、一部について理事者の見解表明、ある委員が採択を求める長い意見を表明、休憩して「協議会」に切り替え、委員会は 1 分後に再開、請願第 5 号から 7 号等を委員長が「不採択とすることに決することに賛成の方」として起立採決で不採択とすべきと決めていた。つまり委員会会議録を見てもなにもわからないが、本会議では、姫路市とは違い、委員長報告でざっと語られている（翌 3 月 27 日、会議録 p.154, 24 番）。とはいえ内容のほとんどは理事者の見解表明についてであり、委員がなぜ、どの点に反対なり賛成したかは触れられていなかった。

他にもあてずっぽうにいくつか閲覧したが、大阪市議会の委員会では、趣旨説明は紹介議員によるものも含めてなされず、<sup>35)</sup>理事者の見解表明、質疑と進み、意

32) 会議録の検索はキーワード検索と開催年並びに委員会等の選択から検索することができ、条件もあれこれ変えている。何度か確認したが最終閲覧日は 2018 年 9 月 9 日。

33) <http://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu260/live/committee/20180326min.html>より。同ページの文字列（リンク表示）のほうからは動画ではなく議題とされた請願・陳情の計 46 件のリスト（PDF）が開く。なお、動画は会議の三日後から一年間視聴可能という。

34) たとえば請願第 5 号は、「日本政府に南西諸島への自衛隊配備計画の全容開示と中止を求める意見書採択についての請願書」であった。

35) 請願審査について、大阪市会会議規則には紹介議員についての規定がない。ちなみに、

見表明は「協議会」で瞬時になされる、というパタンが基本形のようなのである。

#### (イ) 堺市議会から

堺市議会では請願が非常に少なく、2016年の二件を除くと2013年から2017年まで、請願はゼロであった。一件は別の議案の中で決着している<sup>36)</sup>ので一事不再議となり<sup>37)</sup>、もう一件の「請願第1号 個人情報保護条例の遵守等について」を見ると、この審査に請願者や紹介議員の趣旨説明はなく、すべて「異議なし」で速やかに採択されていた(2016(平成28)年3月14日、総務財政委員会)。

ただ、手続きとしては、興味深いことに、議員の自由討議が設けられている。質疑と討論のあいだに、「委員間討議」(の申し出)がないか議長が確認している。また、請願はないが陳情は多くあり(2016年を挟む三年は毎年77件)、陳情の趣旨説明の例はいくつもあった。それらは議題のなかで(つまり会議の冒頭に切り離すことなく)行われていたので、請願審査も同様であろう。

#### (ウ) 京都市議会から

京都市議会でも、趣旨説明は会議の冒頭ではなく議題の中でなされている。ただし、誰が趣旨説明をするかは会議の冒頭に扱われる。直近の例は奨学金免除等を求めるもので(請願第50号、2018年3月13日、総務消防委員会)、請願者と紹介議員がそれぞれに趣旨説明を求めている。多くの委員が、「紹介議員がここにい

---

ㄨ 姫路市議会会議規則では、標準市議会会議規則と同様、必要があれば紹介議員に説明を求めることができ、紹介議員はこれに応じなければならない(姫路は97条、標準は142条)。

36) 「請願・陳情回答綴」「陳情回答綴」の表紙に処理された受理番号が記載されているので、毎年について開くと件数がわかるが、請願はあまりに少ないし、請願が直近三年で77件ずつとなるので、何か筆者が見落としているのではないかと心配になった。御回答は堺市議会事務局議事課K氏よりemailでいただいた(2018年9月7日)。

37) 請願第2号(2016年12月20日、総務委員会における議題)は議会内の喫煙所廃止を求めるもので、これは議員提案の「受動喫煙防止対策の強化に関する決議」(議案提出議案第44号)でその廃止が先に決まった。

余談になるが、産経WEST(2017年6月5日)によると、その喫煙室は2004年3月に議会の要望で210万円をかけて設置された。2017年3月に閉鎖され、5月に172万円をかけて応接室に改装された(<https://www.sankei.com/west/news/170605/wst1706050014-n1.html>)。

るのだから、請願者に来てもらう必要はない」旨を述べて請願者の出席は認めなかった（挙手採決）。このあと委員会は条例改正を含む議案を審査していく。

請願審査に入るのはその後である。紹介議員による趣旨説明、これへの質疑（なし）、理事者の「補足説明」、昼休み、理事者への質疑と進み、次に「取り扱いの協議」として各会派が意見表明、多くの委員が審議未了を主張、委員長が紹介議員の会派に意見を求めたうえでこの日に結論を出すか留保するかを諮り、多数決で継続審議しないことが決まり、続いて採択・不採択の採決がなされた。そしてどちらも賛成少数で、審議未了の扱い<sup>38)</sup>として終了した。

この例では、紹介議員が請願者の説明文を代読している。また、前年にも同じ趣旨のものが同じ請願者と紹介議員によって提出されており、そのときも両者が趣旨説明を求め、請願者については同様に断られていた。

以上の三例を追加してみると、議員から行政の担当部門への質疑が多くて議員同士の自由討論はない、という点は変わらず、さらに会議録が全文筆記でも中身がさっぱりわからない進め方もある、議会によっては請願が極端に少ない、といったこともわかった。

#### 4. 考 察

市議会における請願審査のなされ方を見比べることで、次のようなことがわかった。第一に、姫路市議会の公開情報がやはり少ない。第二に、他市の比較から姫路市議会の委員会審査がどのように進められるのか推測できた。第三に、請願者の趣旨説明の置かれる他ミシングが大きく異なっていた。第四に、姫路市議会にはなかったが、他市では請願内容の担当行政部門（理事者）が「見解表明」を行い、委員がそれに対して何度も質問するという場面が多く見られた。ただし、いずれについても議員間の議論が見られなかった。

では、それぞれについてもう少し詳しく挙げていく。

---

38) そうなる旨は委員長が採決時に、「なお、表決については採択、不採択の順に挙手を求めますが、採択、不採択いずれも少数の場合は審議未了の扱いとなりますので御承知をお願いします。」と述べている（同会議録による）。ちなみに、京都市議会では審議未了分は請願審査結果の一覧表に掲載しない。



表2 請願の公開状況

	請願内容 (請願文書表など)	会派または 議員の賛否*	請願を通して 一覧できるもの
姫路市	×	×	○
神戸市	○	○	×
明石市	×	○	○
西宮市	○	○	○
尼崎市	×	○	×
大阪市	×	○	×
堺市	○**	×	×
京都市	○	○	×

注：\* 定例会ごとに他の議案等と一緒に示されている。

\*\* 多数ある「付託議案綴」のうちの一つ。

出典：各市議会ホームページから筆者作成。

### (1) 資料公開

繰り返しになるが、姫路市議会の委員会記録は要点筆記であり、各委員が単に賛否を述べる発言しかなかった場合は記録されない。また、趣旨説明があってもその内容は記されないの、請願内容を会議録から把握することはできない。もちろん、請願書か請願文書表、採決における委員別の賛否が別に公表（できればweb掲載）され、委員会記録で発言者を明示してくれれば、会議録が簡便であっても一般の閲覧者なら困ることはない。

他市とのweb公開状況の違いを表2にまとめておく。それを見ると、姫路がどう足りないのかもよくわかる。しかし、請願一覧表は他市にないことが多いし、大阪市議会は会議録が全文記録で委員会まで動画配信しているが、継続審議される請願が多すぎる、採択・不採択の前に「協議会」が開いて対応することなどから、会議録を見ても（つまりは傍聴しても）得られる情報が極めて少ない。よって、表で該当項目が多くあるからと言って望ましいとも言えないことには注意が必要である。たとえば、大阪市議会のホームページは他市より探しづらいけれども、本会議の日付ごとの表によって請願ごとの付託審査の日付、結果、会派の賛否が一つにまとめられているのはなかなか便利である。使い慣れた関係者には結構便利のように作られているのだろう。

### (2) 委員会審査の議事進行

他市議会の様子と姫路市議会事務局への照会から、姫路市議会の委員会審査の



進め方は次のように示すことができる。

1. 委員が議場内に集合・着席
2. 趣旨説明
  - 2-1. 請願人または代理人の陳述
  - 2-2. 趣旨説明への質問
  - 2-3. 請願人・代理人の退場
3. 委員会の開会
 

（請願・陳情以外の議題へ：この間が長い）
4. 請願審査の議題
  - 4-1. 討論（委員が順に意見表明）
  - 4-2. 採択・不採択を挙手採決<sup>39)</sup>
5. 決定

姫路市議会の付託請願審査は他市議会と比べると全体にシンプルである。主な違いは、趣旨説明のタイミングと、理事者の見解表明と質疑を段取りとして置いていないことである。

もちろん、姫路市でも理事者の見解と質疑に相当するものを行うことは可能である。委員会は所管する部ごとにまとめて開かれるから（休憩を挟んで入れ替わることも含めて）、事前に委員長に発言を申し出ておけばよい。これについては西宮市議会の例 8 と同様である。また、事前にでなくても、担当の管理職（他の議題との関係で「説明員」として出席している）が発言を求めてもよい。<sup>40)</sup>

上記の段取りをもう少し簡略化しながら他市と一覧できるようにしたもののが表 3 である。そこで最も目立っている趣旨説明に関しては次項で述べる。

---

39) ただし、4（意見表明）のなかで、継続審議、審議未了が表明された場合はこの順序で挙手採決し、審議未了も賛成少数になると、採択・不採択を採決する。姫路市議会事務局議事課 A 氏の補足的な御説明による（email, 2018 年 8 月 31 日）。

40) 姫路市議会の委員会では理事者の意見表明にあたるものがないようなので、これも照会したところ、段取りとしては置かれていないことがわかった。もちろん担当部局が希望すれば発言できる。姫路市議会事務局事務課 A 氏御回答による（email, 2018 年 9 月 18 日）。

表 3 県内 5 市の付託請願審査の段取り

	姫路	神戸	明石	西宮	尼崎
開会前	趣旨説明 請願者の退場				
開会時または再開時	趣旨説明 請願者の退席*				
別の諸議題を先に審議	する	する	する	(請願審査を繰上げる)	する
請願の議題	討論 採決	理事者の見解 理事者の質疑 討論 採決	趣旨説明 理事者の見解 質疑 討論 採決 請願者の退場	趣旨説明 討論 採決 請願者の退場	趣旨説明 請願者の退席* 理事者の見解 質疑 討論 採決

\* 発言席から傍聴席に戻る（退室は自由）。  
 出典：筆者作成

(3) 趣旨説明

五市を比べると、三つの違いに気づく。第一に、最も目立つことだが、趣旨説明と審査（の議題）が大きく離れていたのは姫路市と神戸市だけであった。姫路市ではさらに、厳密に言えば委員会が「開会」される前に行われている。

これも議会事務局に問い合わせたところ、参考人を呼ぶ形式的な手続きを回避するためであった。先に注記したように、法律上、請願者は「参考人」として委員会で意見を聴かれるので（そうでないと普通の市民を呼ぶことができない）、まずその委員会で意見を聴くことを決め、次に議長に承認を求め、請願者（参考人）<sup>41)</sup>に通知する、という手続きが必要になる。

しかし他市では議題の中で行っているので、事前の公式な手続きは、面倒ではあるにせよ無理のかかるものとは思われない。また、姫路市議会の委員会記録をランダムに見てみたところ、紹介議員が「代理人」として趣旨説明を行うことも多くあり、某委員（所属議員）が別の委員会で趣旨説明をするから遅刻すると委員長が冒頭で連絡する例もいくつか見られた。少なくとも紹介議員によるものを便宜的に「開会」前に行う必要はないが、といって本人の場合だけ便宜的に開会

41) それゆえ、「……開会前に委員が集まっているところで話をするといった形式をとっています」との回答をいただいた（姫路市議会事務局議事課 A 氏、email、2018 年 9 月 18 日）。

前に聴くのも不自然であり、結局、西宮市議会で見られたように、本人の趣旨説明がある場合はその日の議題のなかで請願審査の順番を冒頭に繰り上げる、という方式が最も理に適っている。

ただ、便宜的な方式にも、請願者とのスケジュール調整などで請願者自身に利点はあるから、例外的に冒頭へ切り離すことがあってもよいと思う。というのも、建前論で言うと、趣旨説明は委員だけでなく議員全員のいる本会議で行うことも可能であり、委員会での審査まで間が空くことそれ自体が不適切であるとは言えないからである。

姫路が冒頭に切り離していることで、派生的に、他市議会で請願者がどのタイミングで退場するのかという細かなことも気になってくる。姫路では「開会」前になされるくらいだから、すぐ退場させることとなる。他市を整理すると、神戸市と尼崎市では発言が終わると発言者席から離れて傍聴席に移動する。明石市は会議録から明らかで、陳述者は採決の後に退席を促されている。西宮市でも最後まで同席できる（先述の照会による）。

第三に、姫路市では趣旨説明を本人か紹介議員（代理人）かのいずれかが行うが、神戸、西宮では両方の発言がなされていた。希望すれば両方ともに認めるのが普通とされているようであるが、本人が陳述しに来るのだから、議員がわざわざ趣旨説明する（西宮では朗読+補足）必要があるとは思えない。同じようなことを立て続けに聴けば人は飽きるものだし、時間も会議録も余計に長くなる。もし請願者がうまく言い損ねたら紹介議員があとの機会で発言すればよい。

#### （4） 議員同士の討議

姫路市にはなく他市でさかんにあった項目に、理事者の見解表明とそれへの質疑がある。請願に賛同するかどうか考えるには、たしかに担当行政部門の考え方を知る必要があるし、歴史的には、請願は議会を通して行政に訴えかけるものと考えられていたから、所管する局長や部長などを委員会が呼び、見解表明させるのは自然である。そう考えると、姫路市議会にこれがない（できないわけではない）ほうが不思議にも思えてきそうだが、しかし、ほとんどの市では、議員と行政の戦いのようになって、そこでばかり時間を食っていた。もっとも、行政のほうには議員に言質を取られまいとストレートな回答を避ける傾向があるから、それで議員が繰り返し（しかも苛々と）質問するはめになる、という場合もあるの

だが、いずれにせよ、局長や部長といっても市長など政治家の意向に従うのが公務員であるから、議員は公務員を責めるよりも彼らの背後にいる政治家と論戦を戦わせるべきではないのだろうか。

今回の対象市では、大阪市のほかはすべて議会基本条例を持っており、議員同士の活発なやり取りを目指してきた（はずである）。役所への追及と意見表明に投下する時間とエネルギーは節約し、議員同士の議論（自由討議）に回すべきであろう。特に、市民が議会とともに政策形成を図ろうというなら、採択・不採択に先立って、議会自身が、自らの賛同する請願内容をどう具体化するのか（当該問題を議会としてどう解決できるのか）も話し合っていかななくてはならない。これに関して、次の三つの例に即して述べておきたい。

ア）第一に、認定ことも園（例2）について、市民が認定の「厳格な運営」を求めることについては、先行する議題の質疑で、市が新しいルールを審査中の事業者に適応しないことをめぐって委員と論争になっていたから、その文脈では議会が厳格な運用を求めるのは理解できる。ただ、法執行や政策実施の研究が問題視してきたように、公式ルールをそのとおりに執行することはしばしば困難なので、議会も行政を叱責すればいいというわけにはいかない。有効な運営方針を議会なりに研究すべきであり、市民からの行政バッシングに便乗するようなかたちにならないことが肝要である。

イ）治安維持法の国家賠償（例6）をめぐって、この例では採択派による法律論の回避、反対派の一部による対象者の不公平（生き残っている人が少ない）の強調などには批判の余地があろう。筆者ですらそう思うのだから、委員・会派はお互いに相手の主張に論理的に反論しておくべきではなかったか。この問題は党派の対立が強いので結論はともかく、思考の論理や着目点が少しでも深まれば、それは一般市民が社会問題を考えるうえで立派な手がかりになる。

ウ）35人学級化（例7）について、データを行政が集めて分析せよと言う議員

---

42) 議員同士で行政実務の結論を出す必要はないが、議員も分析検討してみることは必要である。「わんずまぎー」事件についても、「地方裁量型」や、自治体の監査の組織体制に比して法の求める義務が現実的でないことは指摘されてきたのだし、議会（特に委員会）としても実態把握に独自の取組みをすべきであった、といった反省があってもよいはずである。

がいたが、それは行政（教育委員会）でなくてもできるし、議会としても調査できる。一クラスの児童数が少なければ先生はやりやすいのだが、やりやすければ成績が上がるとかいじめが減るとするのは安直であるし、我々が学校教育にあれもこれもと望みすぎるところにも問題はあろう。平均的な学校には何ができるのかを、一般市民が考えていくよう場や材料を議会が追加的に模索していくこともできる。

こうした観点は、請願や陳情を政策提案的に捉えたなら避けられないものである。現行の改革努力は、請願・陳情を受けっぱなしにせず、結果をきちんと伝え、審査の場にも市民の参加を進めよう、といったことであり、制度の改革というよりは運営の改善である。運営で参加を広げることは代議制の意味を見直すよりは直接民主主義への憧憬を強める方向に議論が流れがちであり、議会とは何をするところなのかがますます怪しくなる。議会は、昔から、行政を叱責する（尻を蹴飛ばす）役割と言われてきたように、その程度でしかありえないのかといった問題の根本にも立ち返るべきである。議会改革は、議会自身の調査分析能力や創造性を求めている。もし請願を市民からのインプットとして重視するつもりなら、審査の場で議論すべきことも、これまでとは変わってくるはずである。それは参加の形式を増やすこととは必ずしも一致しない。

もっとも、本稿で見てきた議会では、請願・陳情を政策提言とみなそうと条例で書いているのは明石市と堺市だけであり、請願等をそこまで理念的に考えなければならぬのかも疑問の余地がある。各市の議会基本条例が請願をどのように規定しているかは表 4 にまとめておくが、そもそも請願の内容に限定はなく、「損害の救済、公務員の罷免」（憲法 16 条）は政策ではない。よって、請願・陳情＝政策提案という見方も一方的であろう。それに、歴史的にも、また請願者自身が議会にというより行政になんとかしてほしいと要望しているのなら、現に人々がそう思って請願するものを我々が非難するべきでもない。

ならば、請願制度は議会が賛同するかどうかに過ぎぬという前提のままで悪くはなく、むしろ、採択されたりされなかったりする理由が、政党の議席配分など内容と無縁なことで決まることを、つまりは理由をそれほど掘り下げずに処理できてしまうところを改めていくことが肝要である。

そこで、請願審査には、請願されている問題に議会自身がどう向き合うつもりなのか、という議論と考察が決定的に重要である。議会改革論で唱えられている

表 4 議会基本条例における請願の規定

姫路市	13 条	3 委員会は、請願の審査に当たって必要があると認めるときは、その提出者の意見を聴く機会を設けるとともに、議会は、審議の結果について請願者に対し説明するように努めるものとする。
		4 市長等は、法第 125 条の規定により送付を受けた請願について、その処理の経過及び結果の報告を議会又は所管の委員会に対して行うものとする。
神戸市		規定なし
明石市	5 条	議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置付け、適切かつ誠実に取り扱うものとする。
		2 議会は、請願者の求めに応じて、請願者が説明及び意見陳述を行う場を設けることができる。
西宮市		規定なし
尼崎市		規定なし
大阪市	条例なし	
堺市	21 条	議会は、請願及び陳情を市民による幅広い提案又は意見と位置づけ、適切に処理するものとする。
		2 議会は、請願及び陳情の提案者から申出があったときは、当該提案者の意見を聴く機会を設けることができるものとする。
		3 議会は、採択した請願のうち市長等において措置することが適当と認めるものについては、市長等に送付した後、その処理の経過及び結果の報告を求めるものとする。
京都市	10 条	市会は、請願及び陳情について、適切な処理及び審査を行うものとする。
		2 市会は、請願の審査に際して、その紹介議員から、趣旨の説明を聴く機会を積極的に設けるものとする。

出典：各市ホームページより筆者作成。

とおり、請願を採択して行政に送付するよりも、議会自身で予算の組替え案を準備したり条例制定に結びつけたりしようと試みるべきである。ただし、条例作りが目的なのでも改革なのでもない。請願審査の過程で、議員同士が

43) 吉田（2016）が指摘するように、直接請求は首長に対してなされるから、市民が議会に条例制定を求めるという別のルートがつくられることは有意義である。また、そこまで制度としてのイメージではなくても、もっと小さいエピソードながら、高沖（2018）は同じ趣旨のわかりやすい例（ペット霊園の開発規制）を挙げている。

解決策を考えるならどうするか、何をすべきか」を強く意識すれば、調査や議論は深まっていくはずである。

## 5. お わ り に

本稿は、会議録等の公開資料を通して、姫路市議会を中心に、請願が議会でのように話し合われるのかをから見てきた。請願には、たしかに一部政党の全国的な政治運動として利用される例も多く見られたが、地域の社会問題を反映したものもあり、実現を見るものもあることがわかった。ただ、採択される場合でも、議会が当該問題の対策をどのように考えているのか（議論し分析しているのか）はわからなかった。

法律上、議会は市民の請願に賛同するかどうかを決めればよく、あとの対応を行政任せにしても悪いとまでは言えない制度である。歴史的に請願はそのような制度なのではあるが、地方議会が自ら「政策形成」を意識するようになった以上、今後は、ある請願がどのような考慮や議論を経て採択されたりされなかったりしたのかを市民に見えるようにし、その先の検討に市民の議論を刺戟していくことが求められる。市民にその具体的な材料を手がかりを提供することも市議会の重要な役割ではないのだろうか。

このように筆者もまた議員間の自由討議を重視するのだが、それは議員同士が議場で話し合うことそれ自体というよりも、そこで浮かび上がるいろいろな見解の差異を市民に知らせ、さらなる議論を人々に促すことに期待したいからである。

最後に、本稿は、請願制度と議会の活動が市民にはわかりづらいという実情を踏まえて、会議録や公開資料をインターネットで探索して近隣自治体と比較するという簡易な手法をとったが、請願と議会運営の多様さを思い起こすと、本稿が会議録引用にかなり紙幅を使っておきながら、調べるべきことはまだまだ多く残っている。関係者の思いから関連法規や会議規則の運用実態まで、いろいろな宿題がある。今後の調査と考察を、なるべく学生の協力を得られるようなかたちで進めたい。

〈謝辞〉

姫路市議会の委員会議事進行や資料公開について姫路市議会事務局事務課 A 氏より、会議録でわからなかった請願者の退場タイミング等については神戸市議会事務局、西宮市議会事務局議事調査課 Y 氏、尼崎市議会事務局議事課より、堺市の請願があまりに少ないことについては堺市議会事務局事務課 K 氏よりメールでご回答いただいた。

この場を借りて深く御礼申し上げます。

参考文献（新聞、市の広報誌等の再掲は省略）

芦部信喜 2015,『憲法』6 版, 高橋和之校訂, 岩波書店

池本美香 2016,「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」『JRI レビュー』4(34), 94-120。

大山英久 2007,「地方議会の公開と会議録をめぐって」『レファレンス』677, 31-46。

兼子仁 2001,『自治体・住民の法律入門』岩波書店。

高沖秀宣 2018,『自治体議会改革講義』東京法令出版。

高橋克紀 2018,『政治学へ』デザインエッグ社。

地方議会運営研究会編集 2014,『地方議会運営事典』第二次改訂版, ぎょうせい。

田中嘉彦 2006,「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665, 66-83。

辻陽 2006,「地方議会と住民：地方議会における党派性と住民による請願・直接請求」『近畿大学法学』54, 3, 170-126。

辻村みよ子 2018,『憲法』6 版, 日本評論社。

中島正郎 1992,『新訂 請願・監査ハンドブック』ぎょうせい。

廣瀬克哉 2017,「松下圭一の「基本条例」論と議会基本条例一〇年の展開」『法学志林』115-141。

松下圭一 1999,『自治体は変わるか』岩波書店。

真山達志編 2016,『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。

村松岐夫, 伊藤光利 1986,『地方議員の研究』日本経済新聞社。

吉田利宏, 塩浜克也 2014,『法実務からみた行政法』日本評論社。

吉田利宏 2016,『地方議会のズレの構造』三省堂。